

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 14 | 2009

Jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä

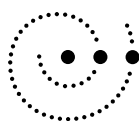
Jussi Kauppila

Jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä

Jussi Kauppila

Helsinki 2009

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 14 | 2009
Ympäristöministeriö
Ympäristönsuojeluosasto

Taitto: Marjatta Naukkarinen

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

ISBN 978-952-11-3485-2 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)

ESIPUHE

Perustuslakikysymykset nousevat yhä useammin esille lainsäädäntöhankkeissa. Myös parhaillaan vireillä olevassa jätelainsäädännön kokonaisuudistuksessa on välttämätöntä tarkastella näitä kysymyksiä monipuolisesti ja perusteellisesti. Tästä johtuen ympäristöministeriössä päätettiin jo jätelainsäädännön kokonaisuudistusta valmistelevaa JÄLKI-työryhmää asetettaessa teettää erillinen selvitys jätelainsäädännön perustuslakikysymyksistä. Selvitys on laadittu sihteerityönä. Jätehuollon perusoikeuskytkentöjen tunnistamiseksi järjestettiin erillinen työpaja keväällä 2008. Selvityksen keskeisiä johtopäätöksiä on esitelty JÄLKI-työryhmän kokouksessa syksyllä 2008.

Ympäristöministeriö kiittää kaikkia julkaisun toteuttamisessa mukana olleita.

Helsingissä kesäkuussa 2009

Ympäristöministeriö

SISÄLLYS

Esipuhe	3
1 Johdanto: jätelainsäädännön uudistus ja perustuslaki	7
2 Jätehuolto ja perusoikeudet	9
2.1 Perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset	9
2.2 Jätesäätelyn perusoikeuskytkennät	10
2.3 Omaisuuden suoja	11
2.3.1 Omaisuuden suojan ja sen rajoittamisen edellytykset	11
2.3.2 Jätteen haltijan disponointioikeus	11
2.3.3 Jätteen taloudellinen arvo ja omaisuudensuojan rajoittamisen merkittävyys	12
2.4 Elinkeinovapaus	14
2.5 Ympäristöperusoikeus	14
2.6 Oikeusturva	15
2.7 Yhteenvedoa: jätehuoltoon kytkeytyvien perusoikeuksien punninta	16
3 Jätesäätelyn oikea hierarkkinen taso	17
3.1 Laillisuusperiaatteen ydinsisältö ja vaikutukset	17
3.2 Oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet	18
3.3 Tarkasteltavat jätесäädökset ja tarkastelutapa	20
3.4 Jätelain yleistä toimeenpanoa koskevat säädökset	21
3.5 Jätehuoltoa koskevat säädökset	26
3.6 Tuottajavastuun sääntely	28
3.7 Muu jätelajikohtainen sääntely	31
4 Jätesäätelyn uudistaminen ja virkamieshallinnon periaate	34
4.1 Keskeisiä kysymyksiä	34
4.2 Julkiset hallintotehtävät ja jätehuollon järjestäminen	35
4.3 Hallintotehtävän siirtämisen edellytykset: julkisen vallan käytön merkittävyys	36
4.5 Eri sääntelyvaihtoehtojen vertailua	39
4.4 Jätehuoltoon liittyvien kunnan tehtävien siirtämisen edellytykset	38
4.6 Päätelmiä	40
Lyhenteet ja valtiopäiväasiakirjat	41
Lähteet	42
Kuvailulehdet	43

1 Johdanto: jätelainsäädännön uudistus ja perustuslaki

Perustuslain (731/1999) käytännön merkitys sekä lainsäädännön valmistelussa että lainkäytössä on kasvanut perustuslakiuudistuksen tultua voimaan 1.3.2000.¹ Vaikka perustuslaki edelleen sisältää mahdollisuuden poikkeuslakien säätämiseen,² uudistuksen myötä omaksutun periaatteen mukaan niihin tulee turvautua vain erityistapauksissa.³ *Jätelainsäädännön uudistamisessa on lähtökohtana, että ehdotetut säädökset voidaan hyväksyä normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä.* Viime kädessä lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden ratkaisee eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeV).

Tässä raportissa arvioidaan – yllä mainittua lähtökohtaa seuraten – perustuslain vaikutuksia jätelakiuudistuksen sisältöön ja rakenteeseen. Pääteemat liittyvät ensinnäkin *perusoikeuksien* sekä toisaalta ns. *laillisuusperiaatteen* ja *virkamieshallinnon periaatteen* toteutumisen turvaamiseen. Näin ollen raportti on jaettu kolmeen päälukuun:

Perustuslain 2 luvun turvaamia oikeuksia kutsutaan perusoikeuksiksi. Myös EU:n ns. perusvapauksia voidaan nimittää perusoikeuksiksi. Perusoikeuksilla on yhtäältä eduskunnan lainsäädäntötoimivaltaa rajoittava merkitys, mutta toisaalta ne asettavat lainsäätäjälle myös aktiivisen toimintavelvollisuuden huolehtia perusoikeuksien toteutumisesta käytännössä.⁴ Säädösehdoitusten mahdollinen perusoikeuskytkentä vaikuttaa myös PL 80 §:n laillisuusperiaatteen ja 124 §:n mukaisen virkamieshallinnon periaatteen tulkintaan. *Jätesäätelyn perusoikeuskytkentöjä* arvioidaan luvussa 2.

Julkisen vallan käytön tulee aina perustua eduskunnan antamaan lakiin. Käytännössä tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että viranomaisten norminantovallan tulee perustua laissa olevaan ja täsmällisesti rajattuun valtuutukseen. Lisäksi lailla on aina säädettävä yksilön oikeuksien perusteista. Luvussa 3 arvioidaan *voimassaolevaa jätelainsäädäntöä PL 80 §:n laillisuusperiaatteen näkökulmasta.*

Virkamieshallinnon periaatteen mukaan julkista valtaa käyttävät lähtökohtaisesti viranomaiset. Hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään perustuslain 124 §:ssä. Etenkin yhdyskuntajätehuollon järjestämisvastuun jakoa koskevien sääntelyvaihtoehtojen keskinäinen vertailu on riippuvainen perustuslain 124 §:n tulkinnasta. Päähuomio kiinnittyy kunnan rooliin ja päätöksentekoon eri

1 Viljanen (2003) s. 444–448. Ks. myös Hallinnonalakohtaiset selvitykset Suomen lainsäädännön kehityksestä 1985–2005. Paremmen sääntelyn toimintaohjelma. Osa 3. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 10/2006, erityisesti s. 62–69.

2 Poikkeuslait säädetään perustuslain säätämisyjärjestyksessä (määräenemmistö) muuttamatta perustuslain säännöksiä (PL 73 §). Poikkeuslaki voidaan kumota normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä.

3 PeVL 3/2007 vp. Ks. myös lainlaatijan perustuslakiopas s. 4

4 Lainlaatijan perustuslakiopas s. 15.

sääntelyvaihtoehtoissa: luvussa 4 arvioidaan, *missä määrin jätehuollon järjestämiseen liittyyvää kunnan päätöksentekoa voidaan siirtää viranomaisorganisaation ulkopuolelle.*

Selvityksen aineistona on käytetty lainvalmisteluasiakirjoja, kirjallisuutta, haastatteluja sekä JÄLKI-työryhmän kokouksia ja kuulemisia. Lisäksi selvityksen aikana järjestettiin ns. perusoikeustyöpaja, jossa kuusi keskeisten intressitahojen edustajaa keskustelivat etenkin yhdyskuntajätehuollon perusoikeuskysymyksistä.⁵

⁵ Keskustelu äänitettiin ja litteroitiin. Aineisto on saatavilla Suomen ympäristökeskuksesta: jussi.kaupila@ymparisto.fi

2 Jätehuolto ja perusoikeudet

2.1

Perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset

Kansalliset lainsäädäntöuudistukset ja EY-oikeuden kehitys ovat lisänneet perusoikeuksien vaikutusta lainsäädäntötoimintaan.⁶ Perusoikeudet on otettava huomioon myös lainkäytössä. Ääritapauksessa perusoikeuden kanssa ristiriidassa olevaa lain säännöstä ei saa soveltaa (PL 106 §).⁷ Perusoikeussuoja koskee vain luonnollisia henkilöitä. Oikeushenkilöt voivat kuitenkin saada perusoikeussuojaa välillisesti – niiden omistajina ja työntekijöinä olevien luonnollisten henkilöiden kautta. Yritysten ja muiden yhteisöjen asemaa rajoittavat toimet ovat ts. perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä, jos samalla puututaan yhteisöjen kautta toimivien luonnollisten henkilöiden oikeuksiin.⁸

Perusoikeuden rajoittaminen voi olla

- *perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai*
- *perusoikeussäännöksen suojaaman yksilön oikeusaseman puuttumista julkisen vallan toimenpitein⁹.*

Perustuslaissa ehdottoman rajoituskiellon muotoon on kuitenkin kirjoitettu ainoastaan syrjintäkielto (6 §), kuoleman rangaistuksen ja kidutuksen ja muun loukkaavan kohtelun kielto (PL 7 §) sekä rikosoikeudellinen taannehtivuuskielto (PL 8 §).¹⁰ Edellä mainittuja voidaan rajoittaa vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Sen sijaan muita perusoikeuksia voidaan rajoittaa tavallisella lailla.

Yksittäisen toiminnan oikeudellinen sääntely kytkeytyy joskus useampiin perusoikeuksiin. Esimerkiksi elinkeinovapaus ja ympäristöperusoikeus asettuvat helposti vastakkain. Ratkaisu ei tällöin voi perustua jommankumman oikeuden totaaliseen poissulkemiseen. Lähtökohtana on molempien toteuttaminen mahdollisimman hyvin. Tai toisin ilmaistuna: molempien rajoittaminen mahdollisimman vähän.¹¹

Perusoikeusrajoitusten on kuitenkin täytettävä tietyt perusedellytykset. Rajoittamisen edellytyksistä ei ole yleissäännöstä perustuslaissa, vaan ne johdetaan lähinnä jokaisesta perusoikeussäännöksestä ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännöstä. Rajoitusedellytykset on luetteloitu valiokunnan perusoikeusuudistusta

6 Viljanen (2001) s. 1–12.

7 Ks. KHO 2008:25. Virkamieslain 58 §:n valituskieltoa ei voinut soveltaa, koska se oli ilmeisessä ristiriidassa perustuslain takaaman oikeusturvan kanssa.

8 Ojanen (2003), s. 38–39.

9 Viljanen (2001) s. 1.

10 Viljanen (2001) s. 13.

11 Ks. esim. Viljanen (1999), s. 91–101.

koskeneessa mietinnössä.¹² Tarkistuslistamainen luettelo ohjaa vahvasti, mutta ei tyhjentävästi, valiokunnan työtä.¹³

1. Lailla säätämisen vaatimus. Rajoitusten tulee perustua eduskuntalakiin.
2. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus. Rajoitusten oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisesti määriteltyjä.
3. Rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.
4. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
5. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan intressin painoarvoon nähden.
6. Perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava oikeusturvajärjestelyistä.
7. Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Lailla säätämisen vaatimuksen myötä perusoikeuksien rajoittaminen on ns. lakivaruksen piirissä. Jos sääntelyllä rajoitetaan perusoikeutta, sen on tapahduttava suoraan eduskuntalailla. Eduskunta ei ts. voi valtuussäännöksellä siirtää rajoitusoikeutta valtioneuvostolle tai ministeriöille.

2.2

Jätesääntelyn perusoikeuskynnät

Ennen kuin voidaan yksittäisissä lainsäädäntötilanteissa arvioida perusoikeuksien rajoittamisen oikeutusperusteita, on ratkaistava mitkä perusoikeudet ylipäättään voivat ko. tilanteessa tulla rajoituksen kohteeksi. Sääntelyn (alustava) kytkeytyminen johonkin tiettyyn perusoikeuteen ei välttämättä tarkoita, että sääntelyllä puututtaisiin tai rajoitettaisiin ko. perusoikeutta. Tässäkin suhteessa on ts. ylitettävä tietty kipukynnys.¹⁴

Perustuslain 2 luvussa mainitaan 16 erilaista perusoikeutta. Näistä *omaisuuden suoja* (15 §), *oikeus työhön ja elinkeinovapaus* (18 §), *vastuu ympäristöstä* (20 §) sekä *oikeusturva* (21 §) liittyvät oleellisesti nykypäivän jätehuoltoon ja sen sääntelyyn. Jonkinlaista merkitystä voidaan alustavassa tarkastelun perusteella antaa myös *yhdenvertaisuutta* (6 §), *yksityiselämän suoja* (10 §) sekä *sananvapautta ja julkisuutta* (12 §) koskeville perusoikeussäännöksille. Esimerkiksi jätehuollon ja yksityisyyden suojan välinen yhteys ei kuitenkaan ole kaikille ilmeinen, vaikka roskapussi voikin kertoa intiimillä tavalla kotitaloudessa elävien ihmisten elintavoista.

Oikeudet sosiaaliturvaan (19 §), omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §), sivistykselliset oikeudet (16 §), kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (13 §), uskonnon ja omantunnon vapaus (11 §), liikkumisvapaus (9 §), rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (8 §) sekä oikeus elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §) eivät ole jätehuollon järjestämisen ja sääntelyn yhteydessä vaarassa joutua rajoitusten kohteeksi.¹⁵

Perustuslain ohella EU:n perusoikeuksilla on merkitystä jätehuollon sääntelyssä. Niiden ensisijainen vaikutus kohdistuu yhteisöoikeuteen, kuten ns. perusvapauksia koskevien rajoitusten soveltamiseen ja tulkintaan.¹⁶ Vaikutukset voivat kuitenkin ylittää myös kansallisen perustuslain tulkintaan. Esimerkiksi elinkeinovapaus kytkeytyy

¹² PeVM 25/1994 vp.

¹³ PeVM 25/1994 vp. Samoin Viljanen (2001), s. 38.

¹⁴ Viljanen (2001), s. 14–15.

¹⁵ Tällainen rajausta hyväksyttiin myös perusoikeustyöpajassa.

¹⁶ Paunio (2007) mukaan EU:n perusoikeuskirjalla on jo sitomattomanakin ollut oikeudellisia vaikutuksia.

usein yhteen tavaroiden ja/tai palveluiden liikkuvuuden kanssa, kun liiketoiminnan harjoittamiselle halutaan ympäristön- tai terveydensuojeluperusteella uusia edellytyksiä tai rajoituksia. Yleisesti ottaen Suomen kansainvälisoikeudelliset velvoitteet on pitkälti huomioitu nykyisen perustuslain 2 luvussa.

2.3

Omaisuu den suoja

2.3.1

Omaisuu den suojan ja sen rajoittamisen edellytykset

Perustuslain 15 §:n mukaan *jokaisen omaisuus on turvattu*. Omaisuu den pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Säännös vastaa pitkälti jo ennen perusoikeusuudistusta voimassa ollutta hallitusmuodon 6 §:ää. Omaisuu densuojasta on laajalti perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä, jonka merkitys haluttiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä säilyttää. Tämä selittää voimassa olevan säännöksen yleisluontoisuutta.

Omaisuu den käsite on laaja. Sillä tarkoitetaan *kaikkia varallisuusarvoisia etuja*, laajimpana omistusoikeutta.¹⁷ Omistusoikeus taas käsittää kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekin muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut.¹⁸ Jos omistusoikeuteen aikaisemmin kuuluvia oikeuksia rajoitetaan, puututaan samalla omaisuuteen, vaikka omistusoikeu den kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan.¹⁹

Omaisuu teen voidaan puuttua tai sen käyttöä rajoittaa vain lain nojalla. Perustuslakivaliokunnan alunperin omaksuman lähtökohdan mukaan omaisuu den *normaalia, kohtuullista ja järkevää* käyttämistä loukkaamattomista rajoituksista voitiin säätää lailla.²⁰ Nytemmin omaisuu densuojarajoituksia arvioidaan – kuten muitakin perusoikeusrajoituksia – edellä 2.1 kappaleessa mainittujen kriteerien perusteella. Rajoituksen taustalla olevan intressin tärkeydellä on merkitystä. Mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta on kysymys, sitä pitemmälle menevästä puuttumisesta voidaan säätää tavallisella lailla. Samoin omaisuu den käytön rajoituksista aiheutuvien menetysten korvaamisella ja rajoittamiseen liittyvillä oikeusturvajärjestelyillä on merkitystä säätäm isjärjestyksen valinnan kannalta. Omaisuu den suojan merkitys lakien perustuslain mukaisuu den arvioinnissa on vähentynyt. Tämä on näkynyt selvästi perustuslakivaliokunnassa, jossa omaisuu densuojaa ei ole käsitelty pitkään aikaan. Omaisuu densuojasta on tullut yksi perusoikeus muiden joukossa.

2.3.2

Jätteen haltijan disponointioikeus

Jättestatus ei poista aineen tai esineen haltijan omistusoikeutta. Lähtökohtaisesti siis esim. jätteeksi muuttuneen tuotteen haltija edelleen omistaa esineen. Jätehuollon sääntelyä koskevassa keskustelussa perustuslaillinen omaisuu densuojavaatimus on liitetty erityisesti jätteen haltijan (omistajan) oikeuteen päättää *jätteen hallintaoikeu den luovuttamisesta (tai luovuttamatta jättämisestä) jätehuoltoa varten*. Tämä ns. disponointioikeus – oikeus päättää esineen luovuttamisesta jollekin toiselle tai vaikkapa sen fyysisestä tuhoamisesta – on keskeisin omistusoikeu den elementti.²¹

17 Muita omistusoikeuteen verrattavia ovat esimerkiksi rajoitetut esineoikeudet, saamis-oikeudet ja varallisuusarvoiset immateriaalioikeudet (esim. tekijänoikeus, patenttioikeus, tavaramerkkioikeus).

18 HE 309/1993 vp. Ks. omistusoikeutta koskevat erityisperustelut.

19 PeVL 14/1982 vp, PeVL 18/1983 vp, PeVL 2/1986 vp.

20 Ks. PeVL 13/1989 vp, PeVL 3/1990 vp, PeVL 9/1990 vp.

21 Tepora (2006).

Voimassa olevan jätesääntelyn omistusoikeutta rajoittava merkitys vaihtelee mm. jätteen syntypaikasta ja laadusta riippuen. Jätelain 7 §:n mukaan jätteen haltijan on toimitettava jäte kiinteistön haltijan järjestämään keräyspaikkaan jätehuoltoa varten. Lainsäätäjä on ts. asettanut jätteen omistajalle varsin merkittävän omistusoikeusrajoituksen - velvollisuuden luopua omistusoikeudesta jätteen keräämistä, kuljettamista ja hyödyntämistä tai loppukäsittelyä varten.²²

Jos jätehuollon järjestämisvastuu on jätteen haltijalla – tämä merkitsee samalla haltijan vapautta valita markkinoilla toimivien palvelun tuottajien keskuudesta se, kenelle jätteen jätehuoltoa varten luovuttaa, vai hoidetaanko jätehuolto mahdollisesti kokonaan itse. Tämä oikeus on voimassaolevan jätelain mukaan teollisuusjätteen tuottajien lisäksi ns. elinkeinotoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen tuottajilla. Jätteen haltijan disponointioikeus koskee lähtökohtaisesti koko jätehuoltoketjun järjestämistä; jätteen keräämistä, kuljetusta, hyödyntämistä ja loppukäsittelyä. Sen sijaan jos jätejäte kuuluu kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin, jätteen haltijan disponointioikeus on merkittävässä määrin siirtynyt kunnalle: kuntaa päättää koko jätehuoltoketjun osalta, mitä jätteelle tehdään.²³ Jätteen tuottajalla ja kiinteistön haltijalla on velvollisuus luovuttaa jäte kunnalle.

Kunnan järjestämän jätehuollon piirissä jätteen haltijan disponointioikeuden laajuutta on tarkasteltava vielä jätelain mahdollistamien eri kuljetusjärjestelmien näkökulmasta. Kunnalla on jätelain 10 §:n mukaan oikeus valita *kunnan itse järjestämään* ja ns. *sopimusperusteisen järjestelmän välillä*. Jälkimmäisessä kiinteistöhaltijalla on velvollisuus itse järjestää jätteiden kuljetus. *Tällöinkin jäte tulee kuitenkin jätelain 13 §:n mukaan toimittaa kunnan järjestämään hyödyntämiseen tai käsittelyyn*. Sopimusperusteisessä jätteen haltija disponoi ts. ainoastaan sitä, kuka jätteen kuljettaa. Jätelain 11 §:n nojalla jätteen haltijan on liityttävä alueella järjestettyyn jätteenkuljetukseen ja toimitettava jätteet sen piirissä olevaan jäteastiaan tai keräyspaikkaan. Sopimusperusteisessäkin järjestelmässä jätteen haltijan (kuljetusta koskeva) valinnan vapaus riippuu käytännössä kilpailun toimivuudesta kuljetuspalvelumarkkinoilla. Jos palvelun tarjoajia on vain yksi, vapaus valita jää teorian tasolle.

Kokonaisuutena arvioiden jätteen haltijan disponointioikeus on varsin rajallinen ja lopulta vain vähäisessä määrin riippuvainen kansallisen lainsäätäjän ratkaisuksista. Jätehuoltoketjun kaikkien osapuolien on täytettävä jätehuollolle asetetut (alati lisääntyvät ja tiukentuvat) ympäristön- ja terveydensuojelua koskevat vaatimukset, joista merkittävä osa on lähtöisin EY:n oikeusjärjestyksestä. Mitä haitallisempaa jäte on ja mitä vaativammasta jätehuoltotoimesta on kysymys, sitä merkittävämmiin puututaan jätteen haltijan disponointioikeuteen. Esimerkiksi jätehuollon operatiiviseen vastuunjaon (kunta, haltija vai tuottaja) suhteellinen merkitys on tässä mielessä varsin vähäinen.

2.3.3

Jätteen taloudellinen arvo ja omaisuudensuojan rajoittamisen merkittävyys

Jäteluokitus ei perustu aineen tai esineen taloudelliseen arvoon, vaan lähinnä terveyden- ja ympäristönsuojelusta johtuvaan sääntelytarpeeseen. Aine tai esine voi ts. olla jätettä, vaikka se olisi arvoltaan positiivista. Jättemateriaalien arvon on pitkällä tähtäimellä ennustettu olevan kasvussa mm. raaka-aineiden hintojen nousun myötä.

²² Jätehuollon järjestämisvelvollisuutta on kuvattu kiinteistön omistamiseen liittyväksi ”positiiviseksi käyttöoikeusveloitteeksi”. Irtaimen esineen disponointioikeuden siirtyminen oikeussubjektilta toiselle ei oikein istu tähän kuvaukseen, mutta perusasetelma on sama: omistusoikeutta rajoitetaan ympäristön ja terveyden turvaamiseksi. Ks. *Määttä* (1999), erityisesti. 369–373. Ks. myös *Hollo et al.* (2008): Esimerkiksi Saksan liittotasavallan jätelainsäädännössä puhutaan jätteen haltijoiden *luovutus- ja siirtämisvelvollisuuksista*.

²³ Jätteen disponointioikeuden siirtymisestä jätehuoltoketjussa ks. Eränkö (2008).

”Ja jos tiivistäen sanoo... jäte oli ennen se paha mistä haluttiin päästä eroon, mistä ei kukaan ollut kiinnostunut, joka piti antaa jonkun vastuulle. Niin me eletään nyt ja tulevaisuudessa entistä enempi erilaisessa yhteiskunnassa. Jätteet ovat osa luonnonvaroja ja niihin on kiinnostusta.”²⁴

Jos yllä kuvattu kehitys toteutuu, vaikuttaa se väistämättä perusoikeustarkasteluun: mitä enemmän taloudellista arvoa disponointioikeuden rajoituksen kohteella on, sitä tuntuvampi on omistusoikeuteen kohdistuva rajoitus. Tällöin vastaavasti rajoitusperusteena olevan julkisen intressin on oltava entistä painavampi.

Kysymys taloudellisesta arvosta on kuitenkin varsin jätokohtainen. Vaikka esimerkiksi luonnonvarojen vähentyminen ja/tai lisääntynyt kysyntä on lisännyt jätteestä tuotettavien ns. uusiomateriaalien kysyntää, pääosa jätteestä on edelleen arvoltaan negatiivista. Etenkin yhdyskuntajätehuollossa taloudellinen arvo näyttäisi liittyvän lähinnä palveluiden järjestämiseen, ei jättemateriaaliin sellaisenaan. Sääntelyllä on ts. luotu kuljetusta, hyödyntämistä ja loppukäsittelyä koskevat palvelumarkkinat niistä huolehtiville toiminnanharjoittajille. Jätteen alkuperäiselle haltijalle jäte on kuluerä.

”jotenkin tuntuu, että vähän menee kaksi asia sekaisin, kun puhutaan jätteen arvosta. Eli tää niin kun palvelun arvo, jossa jätteellä itse asiassa edelleen on negatiivinen hinta, koska se jäte ja se raha liikkuu samaan suuntaan, kuten joku osuvasti on sen jätteen määritellyt”²⁵

Jätteen arvo on sidottu lähinnä raaka-aineiden maailmanmarkkinahintoihin, jotka puolestaan tottelevat yleisimpiä taloussuhdanteita. Positiivinen arvo on tällä hetkellä vain joillakin teollisuusjätteillä, joita syntyy myös laitospöytäisesti tarkasteltuna suuria määriä.²⁶ Sen sijaan yhdyskuntajätehuollossa jäte syntyy pienissä erissä. Esimerkiksi akut – jotka jätelain muutoksen myötä ovat tulleet ns. tuottajavastuun piiriin – kylläkin kerätään tehokkaasti talteen ilman että ketään tarvitsee velvoittaa järjestämään niiden jätehuoltoa. Yksittäistä romuakkua ei kuitenkaan kannata lähteä viemään operaattorille voitontavoittelumielessä. Akkujen keräykseen, kuljetukseen ja mahdolliseen esikäsittelyyn on ensin investoitava rahaa ennen kuin niiden sisältämä metalli muuttuu arvokkaan positiiviseksi. Kaiken kaikkiaan valtaosa yhdyskuntajätteestä on edelleen sellaista, joka ei jätehuoltoon tehtyjen investointien jälkeen ole arvokkaan positiivista.

Jätteen haltijan disponointioikeuden painoarvo on lopulta poliittinen kysymys, joka jakaa jätehuollon toimijoita. Jätteen haltijan valinnan vapautta korostavat etenkin palveluyrittäjät ja kiinteistöalan etujärjestö. Jätehuollon palveluyrittäjien kannalta jätteen haltijan disponointioikeuden korostaminen on helppo nähdä myös taloudellisen rationaliteetin näkökulmasta – se toimii perusteluna jätehuollon entistä laajempaan avaamiseen yksityiselle liiketoiminnalle.

Jätteen tuottajien/haltijoiden kannalta kysymys on kuitenkin monimutkaisempi. Esimerkiksi omakotiasujien ja muiden kiinteistönomistajien edustajien näkemykset näyttäisivät poikkeavan toisistaan. Molemmathan viime kädessä edustavat asiakasnäkökulmaa – niitä jotka maksavat jätehuollon ja luopuvat omistusoikeudestaan jätteeseen. Kiinteistöalan etujärjestö korostaa disponointioikeuden tärkeyttä. Omakotiasujien järjestön huoli näyttäisi sen sijaan kohdistuvan jätehuollosta aiheutuviin kustannuksiin, joiden pelätään jätehuollon yksityistämisen johdosta kasvavan.²⁷

24 Perusoikeustyöajan osallistuja (D) kysyttäessä jätehuollon merkittäviä muutoksia viimeisen 20 vuoden aikana.

25 Perusoikeustyöajan osallistuja F.

26 Keskeisten metallien (alumiini, kupari, messinki, nikkeli, lyijy, teräs jne.) hinnat päätetään käytännössä Lontoon raaka-ainepörssissä <http://www.lme.co.uk>.

27 Näkemyksiä koskevat tulokset perustuvat perusoikeustyöajan aineistoon.

Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n mukaan *jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla*. Jätesääntely rajoittaa elinkeinovapautta kahdella tavalla. Ensinnäkin ympäristön- ja terveydensuojelua koskeva sääntely asettaa rajoituksia ja vähimmäisedellytyksiä sille, *missä ja millä tavalla jätehuoltoon liittyvää elinkeinoa voi harjoittaa*. Lisäksi jätehuolto on usein ilmoituksen- tai luvanvaraista. Perustuslakivaliokunnan käytännössä erityisesti hyväksymismenettelyistä säättämiseksi on elinkeinovapauden näkökulmasta vaadittu painavia yhteiskunnallisia perusteita.²⁸

Toinen elinkeinovapauden mahdollinen rajoitus kytkeytyy kilpailusääntelyyn ja siihen, *kuka jätehuoltoelinkeinoa saa harjoittaa*: merkittävä osa yhdyskuntajätehuollosta on edelleen säädetty kunnan järjestämisvastuun piiriin, mikä rajoittaa muiden elinkeinonharjoittajien mahdollisuuksia ko. palveluiden tarjontaan. EY:n perussopimuksen 86 § kieltää lähtökohtaisesti kansalliset monopolit, mutta tästä kiellosta voidaan tietyin perustein poiketa julkisen edun niin vaatiessa. Yhdyskuntajätehuollossa kunta voi käyttää järjestämismonopoliaan tuottamalla palvelun yksityisellä – ja näin tapah- tuukin poikkeuksetta esim. asumisessa syntyvien jätteiden kuljetuksen osalta. Kunta joko kilpailuttaa jätteen kuljetukset tai sopimusperusteisessa jätteenkuljetuksessa elinkeinonharjoittajat tarjoavat palveluitaan suoraan kiinteistön haltijoille.

Elinkeinonvapauden rajoitus toteutuu käytännössä silloin, kun kunta järjestää *jätehuollon itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa* kilpailuttamatta palvelutuotantoa yksityisillä elinkeinonharjoittajilla. Jos kunta vielä osallistuu operatiiviseen toimintaan myös muun kuin sen järjestämisvastuun piiriin kuuluvan jätehuollon osalta, tämä lisää asetelman ongelmallisuutta kilpailusääntelyn ja elinkeinovapauden näkökulmasta: teoriassa kunta ja/tai sen omistama jätelaitos voi tukea markkina- ehtoista palveluntarjontaansa sen järjestämisvastuun piirissä olevasta palvelusta saaduilla tuotoilla (ns. ristiinsubventio). Näin kunta tai sen omistama jätehuolto-yhtiö saisi laitonta kilpailuetua suhteessa yksityisiin elinkeinonharjoittajiin. Toisaalta kunta voi myös väärinkäyttää määräävää markkina-asemaansa jätteen loppukäsittelyssä maksattamalla yritysasiakkaille ne kunnallisen jätehuollon kustannukset, joita kuntalaisilta jätetaksan mukaan kerättävät jätemaksut eivät riitä kattamaan – tällöin subventio toimii siis toiseen suuntaan. Vaikka yllä selitetyt kilpailuun liittyvät ongelmat ovat puhtaasti spekulatiivisia, tämä ei poista perusasetelman ongelmallisuutta.

Ympäristöperusoikeus

Ympäristöperusoikeuden toteutuminen on PL 20 §:ssä jaettu yhtäältä kaikkien oikeushenkilöiden ja toisaalta julkisen vallan turvaamisvelvollisuudeksi:

- *Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.*
- *Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.*

Jätehuollon sääntely on aikanaan lähtenyt liikkeelle terveydensuojelutarpeesta. Etenkin Suomen EU:n liittymisen seurauksena jätesääntelyn ympäristönsuojelullinen ulottuvuus on vahvistunut.²⁹ Näin ollen jätehuollolla on vahva kytkös ympäristö-

²⁸ Lupajärjestelmien ja elinkeinovapauden suhteesta ks. esim. PeVL 62/2002 ja 24/2000 vp.

²⁹ Jäteöljydirektiivi ja jätedirektiivi ovat EU:n ensimmäiset ympäristönsuojelusäädökset.

perusoikeuteen juuri terveyttä ja ympäristöä koskevan julkisen edun kautta. Ympäristöperusoikeuden toteuttaminen rajoittaa lähtökohtaisesti mm. elinkeinovapautta ja omistusoikeutta. Jätehuollon viime aikoina kiristyneet laatuvaatimukset, jotka johtuvat pääosin EU:n jätessäntelyn lisääntymisestä, ovat samalla lisänneet elinkeinovapauteen ja omaisuudensuojaan kohdistuvia rajoituksia.

Ympäristöperusoikeus sisältää myös kansalaisten oikeuden osallistua elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämä ulottuvuus on viime aikoina vahvistunut vähintäänkin yhtä keskeiseksi kuin varsinainen "aineellinen" ympäristönsuojelutaso.³⁰ Jätehuolto vaikuttaa elinympäristöön arkipäivässä näkyvällä tavalla. Voimassa oleva ympäristölainsäädäntö kokonaisuutena sisältää useita jätehuoltoakin koskevia osallistumismekanismeja – esimerkiksi ympäristölupaprosessiin liittyvien kuulemisten tai mahdollisen YVA-menettelyn kautta kansalaisilla on mahdollisuus ottaa kantaa jätehuoltolaitosten sijoittamiseen ja teknisiin laatuvaatimuksiin.

Toinen osallistumisen ulottuvuus voidaan nähdä yhdyskuntajätehuollon järjestämisestä koskevan vastuun jakamisessa. Nyt yhdyskuntajätehuollon järjestäminen on pitkälti kunnan vastuulla – ja samalla myös kunnallisdemokratian piirissä. Kuntalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa yksittäisten operatiivisten yksiköiden ohella myös laajemmin yhdyskuntajätehuollon järjestämisratkaisuihin. Jos jätehuollon järjestämisen julkinen monopoli puretaan, kuntalaiset vaikuttavat kuluttajina yksittäisten palveluiden markkinoihin.

2.6

Oikeusturva

Oikeusturva on ennen muuta menettelyllinen oikeus; muut ovat paremminkin luonnehdittavissa aineellisiksi. Perustuslain 21 §:n mukaan

- Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Oikeusturvasäännös otettiin lakiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä.³¹ Uuden perustuslain yhteydessä samansisältöisenä säilyneen sääntelyn tarkoituksena on turvata oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto kokonaisuutena. Hallintoprosessissa – jonka piiriin jätehuolto pääosin kuuluu – oikeusturva toteutuu erityisesti yleisenä oikeutena valittaa viranomaisen päätöksestä lainkäyttöelimelle.

Kunnan järjestämän jätehuollon yhteydessä kuntalaisen etu liittyy ennen muuta jätehuollon kustannusten kattamiseksi perittäviin maksuihin. Oikeusturvavaatimus toteutuu, jos jätemaksusta saa valittaa hallinto-oikeuteen. Oikeusturvavaatimuksen merkitys korostuu entisestään, jos jätehuoltomaksuja tulevaisuudessa porrastetaan entistä enemmän jätelajikohtaisten jätehuoltokustannusten tai jätepoliittisin ohjausperustein. Sen sijaan valitusoikeus ei kata kunnan norminantoa eli jätehuoltomääräysten antamista tai yleisen jätetaksan vahvistamista. Samoin päätös kuljetusjärjestelmästä on pikemminkin norminantoa kuin hallintopäätös, johon voisi hakea muutosta hallintovalituksella. Näiltä osin oikeusturvamekanismit ovat kunnallisdemokraattisia.

30 Ympäristöperusoikeuden menettelyllisestä merkityksestä ks. mm. *Kumpul* (2004) ja *Länsineva* (2006).

31 Ks. HE 309/1993 vp.

Yhteenvetoa: jätehuoltoon kytkeytyvien perusoikeuksien punninta

Perusoikeuksien näkökulmasta lisääntynyt jätessäätely tarkoittaa entistä suurempia rajoituksia omistusoikeuteen ja elinkeinonvapauteen. Rajoitukset ulottuvat koko jätehuoltoketjuun ja koskevat myös hyödynnettävää ja positiivisen taloudellisen arvon omaavaa jätettä.

Sääntely on seurausta jätehuoltoon liitetystä, ympäristöperusoikeuteen kiinnittyvästä, julkisen vallan kontrollitarpeesta. Ympäristöperusoikeus ulottuu sekä ympäristönsuojelun aineelliseen tasoon että jätehuollon päätöksentekoa koskeviin osallistumisoikeuksiin. Näistä lähtökohdista määrittyy, millä tavalla ja missä määrin voidaan julkisen edun nimissä rajoittaa jätteen haltijan omistusoikeutta tai jätehuollon palveluyrittäjän elinkeinovapautta. Kysymys on lopulta kokonaispunninnasta, jonka täsmälliset perusteet paljastuvat konkreettisten säännösehdotusten arvioinnin yhteydessä.

Jätteen haltijan omistusoikeuden ja elinkeinovapauden painoarvo on sitä suurempi, mitä suurempi on jättemateriaalin (positiivinen) tai siihen kytkeytyvän palvelutoiminnan arvo, ja mitä pienempi on julkisen vallan ympäristön ja terveydensuojeluun liittyvä kontrollitarve. Jätteen taloudellisen arvon kehittymisen ennakointi on kuitenkin jopa yksittäisen raaka-aineen kohdalla vaikeaa, ellei mahdotonta. Samalla on syytä muistaa, että julkisen kontrollin tarve ympäristöperusoikeuden turvaamiseksi on riippumaton jätteen taloudellisesta arvosta. Kaiken kaikkiaan vastakkaisten perusoikeuksien keskinäinen optimointi toteutuu parhaiten sääntelyllä, jossa julkinen kontrolli lisääntyy sitä mukaa kun jätehierarkiassa (uudelleenkäytön valmistelu – kierrätys – muu hyödyntäminen – loppukäsittely) mennään alaspäin.

Jätehuoltoketjun toiminnan varmistamiseksi saattaa olla tarpeellista säätää entistä *täsmällisemmin jätteen tuottajien ja muiden jätteen haltijoiden keräily- ja luovutusvelvollisuuksista*, mahdollisesti jopa erikseen erilaisten jätteiden osalta. Näiden velvoitteiden laajuuteen konkretisoituvat omaisuudensuojan rajoitukset. Elinkeinovapauden rajoittamista koskeva keskustelu sen sijaan liittyy laajemmin yhdyskuntajätehuollon järjestämisvastuuta koskevien sääntelyvaihtoehtojen tarkasteluun. Ei ole itsestään selvää että nimenomaan mahdollisimman laaja yksityistäminen takaa parhaiten elinkeinovapauden toteutumisen. Kunnathan käytännössä kilpailuttavat merkittävän osan järjestämänsä jätehuollosta yksityisillä yrittäjillä.

3 Jätesäätelyn oikea hierarkkinen taso

3.1

Laillisuusperiaatteen ydinsisältö ja vaikutukset

Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan on säädettävä lailla. Laillisuusperiaatteena tunnettu säännös turvaa PL 3 §:n mukaista vallanjakoa erityisesti lainsäädäntö- ja hallitusvallan välillä. Muista kuin oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista voidaan säätää asetuksella, jos tästä on valtuutus laissa tai perustuslaissa. Asetuksenantaja voi siirtää lainsäädäntövaltaa edelleen vain jos tästä on nimenomaisesti säädetty laissa olevassa valtuutuksessa (ns. subdelegointikielto).

Asetuksia antavat PL 80 § 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt. Rajoitetusti lainsäädäntövaltaa voidaan PL 80 § 2 momentin nojalla delegoida myös muille viranomaisille kuin edellä mainituille asetusenantajille. Kunnille voidaan niiden itsehallinnosta (PL 121 §) johtuen antaa norminvaltaa jossain määrin laajemmin kuin valtion viranomaisille.³²

Asetusten perustuslainmukaisuuden valvonta eli normikontrolli kiteytyy *johdettavuusvaatimukseen*, jolla on kaksi ulottuvuutta.

1. Asetuksen antamiselle on oltava nimenomainen valtuutus laissa tai perustuslaissa (muodollinen ulottuvuus). Tästä poikkeuksena EU:n direktiiviä toimeenpaneva asetus voidaan antaa suoraan PL 93 §:n mukaisen yleisvaltuuden nojalla, jos laissa ei ole nimenomaista valtuuttavaa säännöstä ja säännökset eivät sisältsensä puolesta kuulu lainsäädännön alaan.³³
2. Jos säänneltävä asia kuuluu lainsäädännön alaan asetuksella on aina tarkennettava tai täsmennettävä laissa olevaa oikeutta tai velvollisuutta (sisällöllinen ulottuvuus). Muussa tapauksessa asetuksen säännös koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita, ja sen oikea paikka on laissa.

Perustuslain 80 § vaikuttaa monin tavoin. Ensinnäkin se määrittää lakien valmisteluvaiheessa valtuussäännösten *sallittavuuden arviointia* ja niiden *muotoilua*.³⁴ Toiseksi PL 80 § rajoittaa valtuussäännösten *käyttöä* ja vaikuttaa edelleen *valtuussäännösten nojalla annettujen säännösten sisällön tulkintaan*.³⁵ PL 107 §:n mukaan asetusta tai muuta alemmanasteista säädöstä ei saa soveltaa, jos se on ristiriidassa lain tai perustuslain

³² PeVL 64/2002 vp.

³³ PeVM 10/1998 vp. *Hautamäen* (2007) mukaan toimivaltakysymys tulee ratkaista ennen kuin siirrytään asetuksen sisällölliseen tarkasteluun.

³⁴ Näitä kahta on käytännössä hankala erottaa – ehdotettujen valtuussäännösten (uudelleen) muotoilulla pyritään niiden hyväksyttävyyteen. Ehdoton delegointikielto koskee ainoastaan perustuslaissa erikseen lain alaan määrättyjä asioita.

³⁵ PeV 47/2006 vp ja PeV 25/2005 vp.

kanssa. Tämä pätee myös tilanteisiin, joissa valtuuttavaa säännöstä on asetusta annettaessa tulkittu väärin (liian laajasti).

Jos asetuksessa tai muussa alemmanasteisessa säädöksessä oleva säännös ei läpäise PL 80 §:n mukaista johdettavuustestiä, ongelma voidaan ratkaista *joko siirtämällä asetuksessa oleva (yksityiskohtainen) sääntely lakiin, tai vaihtoehtoisesti lisäämällä lakiin yleisempi samaa oikeutta tai velvollisuutta koskeva säännös*, jolloin asetus voidaan säilyttää sellaisenaan. Säädösteknistä vaihtoehtoa valittaessa on ennakoitava, kuinka usein ja millä tavalla sääntelyä on tulevaisuudessa tarvetta muuttaa. Ei ole mieltä siirtää yksityiskohtaista asetuksen säännöstä lakiin, jos tiedetään että sitä joudutaan tuosta muuttamaan. Tällöin kirjoitetaan lakiin yleisempi säännös ja kytketään tähän valtuutus antaa asetuksella täsmällisempää sääntelyä.

Kansallinen jätelainsäädäntö sisältää yli 20 valtioneuvoston päätöstä tai asetusta sekä muutamia ministeriön päätöksiä. Valtaosa näistä säädöksistä johtuu EU:n sääntelyn voimaan saattamisesta. Normikontrollin näkökulmasta EU:n sääntelyä toimeenpaneva norminanto ei ole erityisasemassa verrattuna kansallista alkuperää olevaan norminantoon.³⁶ Jos direktiivin sääntelyä ei voi johtaa laissa olevista oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, se on tältä osin pantava toimeen laintasoisesti.

3.2

Oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet

Sääntelyn oikean hierarkkisen tason arviointia koskeva PL 80 § 2 momentin säännös on perustuslailla tyypillisesti varsin epätasallinen.³⁷ Mitä oikeuksien ja velvollisuuksien *perusteilla* voidaan käytännössä tarkoittaa?

Yksittäinen lainsäädäntöuudistus sisältää usein lain lisäksi sitä täsmentävän asetuksen. Tämä ei kuitenkaan perustuslain 80 §:n valossa ole mikään välttämättömyys, vaan useimmiten käytännössä toimivin ratkaisu. Lainvalmistelijoille suunnatussa *perustuslakioppaassa* selvitetään hierarkkisen tason valintaa koskevia säädöspoliittisia tavoitteita mm. toteamalla, että lailla tapahtuvaa sääntelyä ei tulisi paisuttaa ”liian yksityiskohtaiseksi” eikä asetuksentasoista sääntelyä pitäisi ”varmuuden vuoksi” nostaa lakitasolle. Tosin ”joissain tapauksissa yksityiskohtaistenkin säännösten ottaminen lakiin on perusteltua”.³⁸

Perustuslain esitöiden mukaan asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin liittyvistä *vähäisistä yksityiskohdista*.³⁹ Perustuslakivaliokunta on kuivannut asetuksen alaan kuuluvia säännöksiä mm. sanoilla ”hyvin yksityiskohtainen”, ”teknisluontoinen” ja ”oikeuksien ja velvollisuuksien täsmentämistä tarkoittava”.⁴⁰ Ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa lähinnä teknisluonteisissa tai *yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisissä* asioissa. Tätä merkittävimmistä – mutta edelleen asetuksen alaan kuuluvista – asioista on säädettävä valtioneuvoston asetuksella. Tällä hetkellä ympäristöministeriön asetuksella on säädetty mm. yleisimpien jätteiden ja ongelmajätteiden luettelosta (ks. perustuslaillinen analyysi 3.4).

Perustuslain tulkinta on tapauskohtaista punnintaa, joka kiteytyy usein edellä kuvatun tyyppisiin ilmauksiin.⁴¹ Säädösten PL 80 §:n mukaisessa arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota yhtäältä *sääntelyn täsmällisyys/yksityiskohtaisuustasoon*, ja toisaalta siihen, *onko sääntely johdettavissa laista, eli tässä tapauksessa jätelain tai ympäristönsuojelulain säännöksestä*. Alemmanasteisen säännöksen yksityiskohtaisuudesta tai teknisluonteisuudesta ei voida suoraan päätellä tai olettaa, että sen sisältämä sääntely

36 Lainlaatijan perustuslakiopas s. 35.

37 PL 80 § on eniten tulkittu uuden perustuslain säännös PeV:ssä. Ks. *Hautamäki* 2007 s. 669.

38 Lainlaatijan perustuslakiopas s. 29

39 HE 1/1998.

40 Lainlaatijan perustuslakiopas s. 29.

41 Ks. *Hidén* (2002).

on johdettavissa laista. Etenkin ennen perustuslakiuudistusta norminanto perustui varsin väljästi muotoiltuihin valtuussäännöksiin, joiden nojalla saatettiin antaa sisällöllisesti aivan uuden tyyppisiä normeja.

Laissa olevan oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevan sääntelyn on oltava *riittävän täsmällistä*. Liian yleisiin laissa oleviin normikuvauksiin ei nykykäsityksen mukaan perustaa asetuksenantovaltaa. Liian väljästi muotoiltu lain säännös on johdettavuusmielessä sama kuin ei mitään. Perustuslakivaliokunnan lausunto jätehuollon tuottajavastuuta koskevan lainmuutoksen yhteydessä (452/2004) kuvaa valtuussäännöksen pätevyyden riippuvuutta laissa olevan aineellisen sääntelyn täsmällisyydestä:

- ”velvollisuuden perusteet samoin kuin velvollisuuden edellytykset, ehdot ja rajoitukset sekä velvoitettava henkilöpiiri ilmenevät riittävän selvästi suoraan laista, jolloin tarvittavat asetuksenantovaltuudet voidaan muotoilla lakia tarkempien säännösten antamista tarkoittaviksi.”⁴²

Hallituksen esityksessä oli mm. ehdotettu, että asetuksella voitaisiin säätää myyjän tai muun jakelijan velvollisuudesta ottaa vastaan pakkaus tai käytöstä poistettu tuote, kun asiakas *ostaa uuden* tai kun velvollisuus on *muuten jätehuollon tai uudelleenkäytön kannalta perusteltu*. Valtuutus oli PeV:n mielestä riittävän tarkka vain siltä osin, kun se koski jakelijan velvollisuutta ottaa pakkaus tai tuote vastaan *uuden ostamisen yhteydessä*. Sen sijaan valtuussäännöksen jälkimmäinen osa olisi jättänyt myyjän ja jakelijan velvollisuuksien perusteet asetuksen varaan. Lausunnossa valiokunta teki vastaavan huomautuksen liittyen käytettyjen sähkö- ja elektroniikkalaitteiden viimeisen haltijan velvollisuuteen osallistua käytöstä poistettavien tuotteiden jätehuollon kustannusten kattamiseen ja velvollisuuteen sopia siitä tuottajan kanssa. Lisäksi valiokunta huomautti, että tuottajien tiedonantovelvollisuuden on käytävä nimenomaisesti ilmi suoraan laista, jotta asetuksella voidaan valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä tiedonantovelvollisuuden sisällöstä.

Jätesääntelyn (pääosin EU-lähtöinen) lisääntyminen asettaa normikontrollille oman haasteensa: missä määrin uudet säädökset ovat merkinneet sääntelyn *laajentumista kokonaan uusille alueille*, ja miltä osin kysymys on paremminkin jo olemassa olevien säännösten täsmentämisestä. Jo aiemmin laissa ollut ”perussääntelyä” täsmentävät säännökset voidaan antaa asetuksen tasolla, mutta ”uusista” oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä eduskuntalailla.

Vaikka EU-peräinen sääntely on lähtökohtaisesti samassa asemassa kansallista alkuperää olevan sääntelyn kanssa, vastaavan EU:n sääntelyn yksityiskohtaisuudella saattaa olla vaikutusta arvioitaessa esimerkiksi sääntelyn soveltamisalaa koskevan norminantovallan siirtämistä asetuksen tasolle.

- ”Ministeriön asetuksenantovalta on kuitenkin säännöksissä sidottu Euroopan yhteisön kasvinterveyslainsäädäntöön. Kun lisäksi otetaan huomioon sääntelykohteen erityisluonne ja – tähän liittyen – asetuksella annettavan sääntelyn luettelomainen yksityiskohtaisuus sekä se, että rajoitukset kohdistuvat ammattimaiseen toimintaan, ei sääntelytapa valiokunnan mielestä vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.”⁴³

Ehdotettu säännös jätti *ministeriön* asetuksen varaan niiden kasvien ja tuotteiden luetteloinnin, joihin sovellettiin tiettyjä markkinointia koskevia rajoituksia tai vaatimuksia. Elinkeinovapauskytkennän sisältäneiden oikeuksien ja velvollisuuksien määrittely oli näin ollen viime kädessä ministeriöllä. Tästä huolimatta säännös oli

42 PeVL 1/2004 vp.

43 PeVL 56/2002 vp.

PL 80 §:n valossa hyväksyttävissä. Tulkinnassaan perustuslakivaliokunta antoi keskeisen merkityksen sille, että *ministeriön valtuudet oli kytketty EU:n sääntelyyn, joka oli luettelomaisen yksityiskohtaista*. Tämänkaltaisen kytkös mahdollisti ensitarkastelussa liian avoimena näyttäytyvän valtuussäännöksen hyväksyttävyyden PL 80 §:n näkökulmasta.

3.3

Tarkasteltavat jätесäädökset ja tarkastelutapa

Seuraavassa tarkastellaan jätelainsäädännön alaan lukeutuvaa alemmanasteista sääntelyä perustuslain 80 §:n näkökulmasta. Tarkasteltavat säädökset ovat

- Jäteasetus (1390/1993)
- Ympäristönsuojeluasetus (169/2000)
- Ympäristöministeriön asetus yleisimpien jätteiden sekä ongelmajätteiden luettelosta (1129/2001)
- Valtioneuvoston päätös ongelmajätteistä annettavista tiedoista sekä ongelmajätteiden pakkaamisesta ja merkitsemisestä (659/1996)
- Valtioneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa (591/2006)
- Valtioneuvoston asetus jätteen polttamisesta (362/2003)
- Valtioneuvoston päätös kaatopaikoista (861/1997)
- Valtioneuvoston asetus romuajoneuvoista (581/2004)
- Valtioneuvoston asetus ajoneuvon romutusavustuksesta (582/2004)
- Valtioneuvoston asetus eräiden vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta ajoneuvoissa (572/2003)
- Valtioneuvoston asetus sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta (852/2004)
- Valtioneuvoston asetus vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa (853/2004)
- Valtioneuvoston asetus paristoista ja akuista (422/2008).
- Valtioneuvoston päätös PCB:n ja PCT:n käytön rajoittamisesta (1071/1989)
- Valtioneuvoston päätös PCB:n ja PCB-laitteistojen käytöstä poistamisesta sekä PCB-jätteen käsittelystä (711/1998)
- Valtioneuvoston päätös otsonikerrosta heikentävistä aineista (262/1998)
- Valtioneuvoston päätös hammashoidon amalgaamipitoisista jätevesistä ja jätteistä (112/1997)
- Valtioneuvoston päätös öljyjätehuollosta (101/1997)
- Valtioneuvoston päätös puhdistamolietteen käytöstä maanviljelyksessä (282/1994)
- Valtioneuvoston päätös käytöstä poistettujen renkaiden hyödyntämisestä ja käsittelystä (1246/1995)
- Valtioneuvoston päätös rakennusjätteistä (295/1997)
- Valtioneuvoston päätös keräyspaperin talteenotosta ja hyödyntämisestä (883/1998)
- Valtioneuvoston päätös pakkauksista ja pakkausjätteistä (962/1997)
- Ympäristöministeriön päätös eräistä poikkeuksista pakkausten raskasmetallipitoisuuksia koskeviin raja-arvoihin (273/2000). Voimassa 1.4.2000–10.2.2009.

Myös jätelain säännösten täsmällisyys tai tarkkarajaisuus tulee arvioitavaksi vain asetuksenantovaltuuden näkökulmasta. Perustuslain voimaantulon 1.3.2000 jälkeen normikontrolli on kiristynyt oleellisesti. Ajankohdan jälkeen säädettyjen asetusten tarkastelussa eräänlaisena perusoletuksena voidaankin pitää sitä, että säädöstason tarkistamiselle ei ole tarvetta. Myös osaa vanhemmista säädöksistä on muutettu jäl-

kikäteen etenkin lakiuudistusten yhteydessä. Toisaalta etukäteinen normikontrolli ei aina toimi aukottomasti, ja siksi uudemmatkin asetustasoiset säännökset on syytä pitää alustavan arvioinnin piirissä.

Säädösten tarkastelu on jaettu neljään pääkappaleeseen: *jätelain yleiset toimeenpanosäädökset*, *jätehuoltoa* koskevat säädökset, *tuottajavastuusäädökset* sekä *muu jätelajikohtainen sääntely*. Jokaisen säädöksen osalta on lyhyt yleisesittely sen sisältämästä sääntelystä sekä arvio sääntelyn oikeasta hierarkkisesta tasosta. *Kaikki yksittäiset säännökset eivät kuitenkaan tule erillisen kirjallisen raportoinnin kohteeksi, ainoastaan ne, jotka alustavan tarkastelun perusteella voisivat olla ns. vaaran vyöhykkeellä. Ja näistäkin säännöksistä lopullisessa tarkastelussa vain osalle suositellaan uudistuksen yhteydessä jotain toimenpiteitä.* Sääntelyn muutostarpeen suhteen voidaan PL 80 §:n valossa päätyä kahteen säädöstekniseen johtopäätökseen:

1. Alemmanasteisen säännös nostetaan sellaisenaan (tai uudelleen muotoiltuna) lakiin.
2. Lakiin otetaan uusi säännös, joka määrittää oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet ja (ja asetuksenantovaltuudet), jolloin asetuksessa oleva sääntely voi jäädä ennalleen.

Jokaisen pääkappaleen lopussa on taulukko niistä yksittäisistä alemmanasteisista säännöksistä, joille tulisi uudistuksen yhteydessä tehdä jompikumpi yllämainituista toimenpiteistä. Lisäksi taulukkoon on merkitty, jos säännöksen poistamista kokonaan tulisi sen päällekkäisyyden vuoksi harkita. Selvityksen yhteydessä ei kuitenkaan arvioida säädösten sisältämän sääntelyn tarpeellisuudesta – ts. sen vaikuttavuudesta tai vaikutuksista ympäristön- ja terveydensuojeluun tai jätehuollon hoitamiseen.

3.4

Jätelain yleistä toimeenpanoa koskevat säädökset

Jäteasetus (22.12.1993/1390) sisältää sekä kansallista perua olevaa että EU:n jätesääntelyyn sidottua normiainesta. Asetus koostuu yleistä säännöksistä (1 luku), jätehuollon järjestämiseen liittyvistä laatuvaatimuksista (2), jätelain mukaisia hyväksymismenettelyitä täsmentävistä säännöksistä (3), valtion jätehuoltotöitä koskevista säännöksistä (4), eräiden viranomaisten tehtäviä koskevista säännöksistä (5) sekä erinäisistä säännöksistä (6).

Jäteasetuksen 1 luvussa on *jätelain soveltamisen kannalta* keskeisiä säännöksiä. Asetuksen 1 § *täsmentää* jätelain 2 §:ssä määritettyä soveltamisalaa tietyissä tilanteissa; asetuksen 2 § sen sijaan lähinnä *täydentää* jätelain 2 §:n soveltamista koskevia rajoitussausekkeitä. Jäteasetuksen 3–4 §:t puolestaan täsmentävät jätelain 3 §:n määritelmää (jäte, hyödyntäminen, käsittely) viittaamalla jätedirektiivin (2006/12/EC) mukaisesti laadittuihin asetuksen liitteisiin.

Jätelain säännöksistä seuraavat oikeudet ja velvollisuudet koskevat vain lain soveltamisen piiriin kuuluvia toimintoja (ja niitä harjoittavia yksilöitä). Siksi jäteasetuksen 1 luvun säännösten yksilön oikeusasemaa määrittävää vaikutusta voidaan lähtökohtaisesti pitää merkittävänä: asetustekstissä tai sen liitteessä olevan määritelmän tulkinta saattaa olla ratkaisevaa esim. tiettyyn materiaaliin (jäte/ei jäte) tai sen käyttöön (hyödyntäminen/loppukäsittely) kohdistuvan sääntelyn ankaruuden kannalta.⁴⁴ Toisaalta liitteissä oleva sääntely on varsin luettelomaista ja pohjautuu suoraan vastaavaan EU:n sääntelyyn.⁴⁵ Säännösten oikean hierarkkisen tason arvioinnissa

⁴⁴ Tosin toiminnon luokittelulla ei välttämättä ole vaikutusta sääntelyn tiukkuuteen - esim. jätteenpoltoa koskevat päästöraajat ovat samat riippumatta siitä tuleeko poltto luokitelluksi hyödyntämiseksi tai loppukäsittelyksi.

⁴⁵ Ks. edellä PeVL 56/2002 vp.

onkin syytä tarkastella myös vastaavan EU-säätelyn *rakennetta ja velvoittavuus- tai ehdottomuusastetta*. Jätessäntelyn keskeiset soveltamista koskevat määritelmät ovat edelleen jätedirektiivissä (2008/98/EY), jota ei sen puiteluonteesta johtuen muuteta kovinkaan usein.⁴⁶ Liitteitä voidaan tosin muuttaa ns. komitologiamenettelyssä. Jätedirektiivin liitteenä olleet luettelot eivät ole oikeusvaikutuksiltaan tyhjentäviä tai poissulkevia, vaan ne ovat toimineet lähinnä tulkintaa ohjaavina apuvälineinä. Jätteen käsitteen osalta tosin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö on varsin runsasta, mutta ratkaisujen merkitys käsitteen täsmentämisen kannalta on kiistanalainen.

Jätedirektiivin (ja jäteasetuksen) liitteenä ollut *luettelo eri jäteluokista* poistuu kokonaan direktiivin uudistamisen seurauksena. Samoin nykyiset ongelmajäteluokitusta koskevat jäteasetuksen liitteet 2 ja 3 jäivät tarpeettomiksi. Komission päätökseen perustuva ns. Euroopan jäteluettelo jää edelleen jätteen käsitteen tulkintaa ohjaavaksi säädökseksi. Jätedirektiivin uudistus tuo mukanaan myös uusia jätteen määrittelyyn vaikuttavia säännöksiä, joihin on pyritty kodifioimaan EYTI:n käytäntö; 5 artiklan ”sivutuotteen” määritelmän ja 6 artiklan jätteeksi luokittelun päättymistä koskevan menettelyn. Näiden uusien määritelmien ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen runsaan oikeuskäytännön merkitys jätteen käsitteen täsmentämisen kannalta on tosin kiistanalainen.

Hyödyntämis- ja loppukäsittelytoimintoja koskevia luetteloita voidaan tulevaisuudessa muuttaa ns. komitologiamenettelyssä. Direktiivin 38 artiklan perusteella komission voi laatia ohjeita, jotka koskevat hyödyntämisen ja loppukäsittelyn määritelmien tulkintaa. Jätedirektiivin hyödyntämistä ja loppukäsittelyä koskevat yleismääritelmät tulevat voimassaolevan jätelain tapaan sellaisenaan kansalliseen lakiin. Nämä säännökset määrittävät oikeuksien ja velvollisuuksien yleiset perusteet. Tällöin hyödyntämis- ja loppukäsittelytoimintoja koskevat luettelot voidaan tulevaisuudessakin sisällyttää asetuksen tasoiseen säädökseen, mikä olisi perusteltua erityisesti niiden yksityiskohtaisuus ja varsin tekninen luonne huomioon ottaen.

Jäteasetuksen 3a §:n mukaan alueellinen ympäristökeskus voi yksittäistapauksessa päättää: 1) että ongelmajätteeksi nimetty jäte ei ole ongelmajätettä, jos jätteen haltija osoittaa luotettavasti, ettei kyseisellä jätteellä ole yhtään liitteessä 4 lueteltua ominaisuutta; sekä 2) että myös muu jäte on ongelmajätettä, jos jätteellä on jokin liitteessä 4 lueteltu ominaisuus ja jätteen luokittelu ongelmajätteeksi on tarpeen jätteestä aiheutuvan vaaran tai haitan ehkäisemiseksi tai torjumiseksi. Ongelmajätetestatus vaikuttaa merkittävästi jätteen haltijan oikeusasemaan. Nyt asetuksessa säädetyt viranomaisen yksittäistapauksissa suorittaman päätöksenteon perusteet on nostettava lakiin. Jätesiirtoja valvovan Suomen ympäristökeskuksen vastaavasta toimivallasta on säännökset laissa.

Jäteasetuksen 4 a § säädettiin (565/2007) tarkentamaan jätelain 10 §:n 1 momentin *julkisen palvelutoiminnan* käsitettä. Mainittu jätelain säännös ohjaa jätehuollon järjestämisvastuun kohdentumista: julkisessa palvelutoiminnassa syntyvä (asumisessa syntyvään jätteeseen rinnastettava) jäte on kunnan jätehuoltovastuun piirissä; sen sijaan muun – eli käytännössä yksityisessä elinkeino- ja palvelutoiminnassa syntyvän – jätteen jätehuolto on jätteen haltijan vastuulla. Koska jätehuoltovastuun jakautumista koskeva perusrajaus on laissa, perustuslain 80 §:n mukainen johdettavuusvaatimus voidaan katsoa täytetyksi. Joka tapauksessa koko jätehuollon järjestämisen vastuunjaon perusteita koskeva sääntely on arvioitava lainsäädännön uudistuksen yhteydessä uudelleen. Jos vastuutahoja tulee edelleen olemaan enemmän kuin yksi, joudutaan epäilemättä turvautumaan myös asetustasoiseen sääntelyyn vastuunjaon täsmentämiseksi.

⁴⁶ Jätessäntely täsmentyy ja laajenee ns. tytärdirektiivien kautta. Jätedirektiivin puitedirektiiviluonnetta koskeva viittaus on kirjattu uuden jätedirektiiviehdotuksen 2 artiklan 4 kohtaan.

Jäteasetuksen 2 luvussa säädetään jätehuollon järjestämisen yleisistä laatuvaatimuksista. ”Laatuvaatimus” viittaa tässä yhteydessä velvoitteisiin, jotka kohdentuvat jätteen haltijaan ns. jätehuoltoketjun (keräys-kuljetus-hyödyntäminen/loppukäsittely) eri vaiheissa. Luvun säännökset konkretisoivat – enemmän tai vähemmän – jätelain 3 luvun säännöksiä, lähinnä jätelain 6 §:n jätehuollon järjestämistä koskevista yleisistä velvollisuuksista.

Jätteiden keräystä, pakkaamista sekä tietojen antamista jätteestä koskeva jäteasetuksen 5 § ja ongelmajätepakkausten merkintää koskeva 6 § voidaan ymmärtää lähinnä jätelain 6 §:n 1 momentin 7–8 kohtia täsmentävinä säännöksinä. Jätelain mainittujen kohtien mukaan

- 7) jätteet on kerättävä ja pidettävä toisistaan erillään jätehuollon kaikissa vaiheissa siinä laajuudessa kuin se on terveydelle tai ympäristölle aiheutuvan vaaran tai haitan ehkäisemisen taikka jätehuollon asianmukaisen järjestämisen kannalta tarpeellista sekä teknisesti ja taloudellisesti mahdollista;
- 8) erilaatuisia ongelmajätteitä ei saa sekoittaa keskenään eikä muihin jätteisiin tai aineisiin paitsi, jos se on jätteiden hyödyntämisen tai käsittelyn kannalta välttämätöntä ja se voidaan tehdä aiheuttamatta terveydelle tai ympäristölle vaaraa tai haittaa;

Jäteasetuksen 6 § (ongelmajätteen pakkausmerkinnät) soveltuu teknisen sisältönsä puolesta asetuksen tasolle, mutta sisältö on päällekkäinen ongelmajätteiden merkitsemistä ja tietojen antamista koskevan valtioneuvoston päätöksen (659/1996) kanssa.

Jäteasetuksen 7 § (*jätteen kuormaus ja kuljetus*) täsmentää osin jätelain 9 §:n jätteen kuljetusta koskevaa säännöstä. Jätteen kuormauksen erottaminen jätteen *kuljetuksesta* on ainakin toiminnallisesti hankalaa. Siksi on perusteltavissa, että kuormausta koskeva säännös on johdettavissa jätelain 9 §:stä. Muussa tapauksessa kuormausta koskeva osa asetuksen 7 §:stä kiinnittynee jätelain 6 §:n 1 momenttiin, erityisesti sen kohtiin 4 ja 7. Oikea säädöstaso on riippuvainen lopulta myös siitä, millaista sääntelyä jätteen kuljetuksesta ylipäätään katsotaan tarvittavan.

Jäteasetuksen 8 ja 9 §:ssä olevat jätteen *hyödyntämis- ja käsittelypaikkoja koskevat ympäristönsuojeluvaatimukset* voidaan kytkeä jätelain 6 §:n yleisiin huolellisuusvelvoitteisiin. Jäteasetuksen 10 § (hyödyntämis- tai käsittelypaikan vastaava hoitaja) ei ole johdettavista jätelain säännöksistä.

Jäteasetuksen 2 luvun sääntelyä voidaan pitää alkuperältään kansallisena – säännökset eivät ole merkityksellisiä EU:n jätesääntelyn toimeenpanon kannalta. Jätteen hyödyntämis- ja käsittelypaikan vastaavaa hoitajaa koskeva asetuksen 10 § tosin liittyy ns. kaatopaikkadirektiivin (1999/31/EY) 8 artiklan a(ii) kohdan toimeenpanoon, jonka mukaan kaatopaikan hoito määrätään ympäristöluvassa teknisesti pätevän luonnollisen henkilön vastuulle.

Jäteasetuksen 2 luku sääntely on PL 80 §:n näkökulmasta monilta osin ongelmallista, koska merkittävä osa luvun säännöksistä joudutaan johtamaan jätelain 6 §:n yleisistä huolellisuusvelvollisuuksista, jotka ovat varsin epätarkkoja ja yleisluontoisia. Tällöin ”laajalla tulkinnalla” niistä voidaan johtaa monenlaisia jätehuollon toimijoihin kohdistuvia velvoitteita. PL 80 § vaatii kuitenkin myös lain säännöksiltä riittävää täsmällisyyttä (oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet), jotta niistä voitaisiin johtaa konkreettisia oikeuksia tai velvoitteita alemmanasteisissa säännöksissä.

Toisaalta myös jäteasetuksen 2 luvun sääntelyä voidaan pitää – ehkä 5–7 ja 10 §:ää lukuun ottamatta – täsmällisyysasteeltaan yleisenä. Siksi vastaavan sääntelyn paikka on pikemminkin laissa kuin asetuksessa. Jäteasetuksen säätämisen jälkeen on lisäksi säädetty useita yksittäisiä jätelajeja tai jätehuollon toimintoja koskevia valtioneuvoston päätöksiä ja -asetuksia. Uudet säädökset ovat osittain päällekkäisiä jäteasetuksen

2 luvun säännösten kanssa, mutta selvästi näitä täsmällisempiä. Etenkin jäteasetuksen 8–10 §:n säännökset ovat suurelta osin käyneet tarpeettomiksi.⁴⁷

Jäteasetuksen 3 luvussa täsmennetään enimmäkseen jätelain mukaisten hyväksymismenettelyjen sisältöä. Ympäristönsuojelulain säätämisen jälkeen jätelakiin jäi ainoastaan ilmoitus jätetiedostoon (49–50 §) sekä ilmoitus tuottajätiedostoon (50b–c §).⁴⁸ Lisäksi jätelain 45–48 §:ssä on säännöksiä jätteiden siirtojen hyväksymismenettelyistä.

Jäteasetuksen 11e §:ssä säädetään jätteen siirtoon liittyvän *vakuuden laskentaperusteista sekä hyväksyttävistä vakuusjärjestelyistä*. Sääntely ei ole johdettavissa jätelaista, vaan EU:n jätteesiirtoasetuksesta (1013/2006). Jätteesiirtoasetus on suoraan voimassaolevaa kansallista oikeutta – ja tässä mielessä rinnasteinen eduskuntalakiin. Jätteesiirtoasetuksen 6 artiklassa jätteesiirron yhdeksi edellytykseksi säädetään ”rahoitusvakuuden tai muun vastaavan” hankkiminen. Samassa artiklassa säädetään myös vakuuden laskemisen perusteista. Hyväksyttäviä vakuustyyppejä ei säännöksessä ole yksilöity. Jäteasetuksen 11 §:n säännöksiä ei voida pitää teknisluontoisina tai edes kovin yksityiskohtaisina. Kun lisäksi muu jätehuollon vakuuksia koskeva sääntely on *laissa* (YSL 42 §), olisi perusteltua nostaa myös jättesiirtojen osalta vastaava sääntely lain tasolle. Samoin jätteen siirtoja valvovien viranomaisten toimivaltuuksia koskevat jäteasetuksen 11 f § (jätteen siirron kulujen periminen) ja 11 g (tullitoimipaikkojen määrääminen) olisi syytä siirtää lakiin.

Jäteasetuksen 12–13 §:t koskevat pääosin jätetiedostoon tehtävän ilmoituksen toimivaltaista viranomaista sekä ilmoituksen tarkempaa sisältöä. Säännökset ovat yksityiskohtaisuudessaan sellaisia, että niistä on tarkoituksenmukaista säätää asetuksessa. Ilmoitusvelvollisuudesta ja ilmoituksen perussisällöstä on säädetty jätelain 49 §:ssä, joten sääntely on tältä osin PL 80 §:n mukaista. Jäteasetuksen 14–14 b §:ssä on säädetty ilmoituksen käsittelyyn liittyvästä menettelystä ja jätetiedostoon hyväksytyn toiminnan valvonnasta. Asetuksen 14 b § koskee alueellisen ympäristökeskuksen oikeutta määrätä päätöksessä toiminnanharjoittajan ilmoittamaan tarkemmin valvomiseksi tarpeellisista seikoista sekä toiminnan harjoittajan velvollisuudesta ilmoittaa toiminnassa tapahtuvista muutoksista. Jätelain 50 §:ssä on säädetty viranomaisen määräämien velvoitteiden perusteista, mutta asetuksen säännöksen 2 momentti, jossa toiminnanharjoittajalle säädetään velvollisuus oma-aloitteisesti ilmoittaa muutoksista, kuuluu paremminkin lain kuin asetuksen alaan.

Jäteasetuksen 4 luvussa säädetään valtion jätehuoltotöistä. Jätelain 35 §:ssä on säädetty valtion jätehuoltotöihin osallistumisen edellytyksistä. Sääntelyn tarkoituksena on turvata etenkin pienten kuntien taloutta tilanteissa, joissa roskaantumisen tai maaperän pilaantumisen puhdistaminen on jäänyt kunnan vastuulle.⁴⁹ Asetuksen 15 §:ssä on säännökset jätehuoltotyöstä sopimisessa noudatettavasta menettelystä ja sopimuksen vähimmäissisällöstä. Vaikka säännös voidaan ymmärtää jätelain 35 §:n menettelylliseksi tarkennukseksi, sitä ei voida pitää yksityiskohtaisena tai teknisluontoisena. Samoin jäteasetuksen 16 § kustannusten takaisinperinnästä koskee osapuolien oikeuksia ja velvollisuuksia tavalla, jota ei voida johtaa jätelain 35 §:stä. Jäteasetuksen 4 luvun säännökset kuuluvat lain tasolle. Jätelainsäädännön uudistuksen yhteydessä tulee ratkaistavaksi myös se, kuuluvatko jätehuoltotöitä koskevat säännökset ylipäätään jätelainsäädäntöön vai olisiko sääntelyn soveltamisalaa laajennettava ja siirrettävä samalla pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamista koskevaan ympäristönsuojelulain 12 lukuun.

Jäteasetuksen 5 luvussa säädetään viranomaisten tehtävistä. Viranomaisten toimivaltuuksia tai tehtäviä luova sääntely kuuluu lähtökohtaisesti lakiin, tehtäviä

47 Jäteasetuksen 8–10 §:n kanssa päällekkäistä ja täsmällisempää sääntelyä on erityisesti valtioneuvoston kaatopaikkapäätöksessä ja jätteen polttoa koskevassa asetuksessa. Ks. jäljempänä.

48 Jättesiirtojen hyväksymismenettelyitä säännellään varsinaisesti jätteesiirtoasetuksessa.

49 Ks. mm. Salo-Snellman (1994). Vastuukysymyksistä laajemmin ks. Tuomainen (2006).

täsmäntävä sääntely asetukseen. Kaikki 5 luvun säännökset on luettavissa lähinnä ensimmäiseen kategoriaan, joten ne on siirrettävä lakiin.

Jäteasetuksen 6 luvussa säädetään eri viranomaisten ylläpitämien jätetiedostojen yhdistämisestä (21 §), jätteitä ja jätehuoltoa koskevien tietojen säilyttämisestä (22 §) sekä jätelain 54 §:n mukaisen tarkastuksen suorittamismenettelystä. Säännökset ovat perustuslain 80 §:n valossa ongelmallisia. Etenkin 23 §:ssä säädetään oleellisesti myös tarkastusten kohteen oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Tässä yhteydessä PL 80 §:n säännöstä tulee tarkastella yhdessä mm. yksityisyyden suojaa koskevan perustuslain 10 §:n kanssa.

Ympäristönsuojeluasetus (161/2000) on annettu ympäristönsuojelulain (86/2000) nojalla, mutta se sisältää muutamia jätteitä ja jätehuoltoa koskevia säännöksiä. Jätehuoltotoimintojen luvanvaraisuutta (1 luku) ja lupaviranomaisten toimivaltaa (2 luku) koskeva sääntely on PL 80 §:n kannalta ongelmatonta. Sen sijaan lupahakemuksen sisältöä sääntelevän asetuksen 3 luvun 12 §:n 2 momentin säännös täsmentää ympäristönsuojelulain 42 §:n 3 momentin melko yleisluontoista vakuuden asettamista koskevaa säännöstä kaatopaikkojen osalta. Asetuksen säännöksen mukaan ”jos kaatopaikan pitäjä ei aseta vakuutta, on lupahakemuksessa esitettävä muu vastaava järjestely, jolla varmistetaan kaatopaikkaa koskevien vaatimusten täyttäminen sekä toiminnan lopettamisen ja jälkihoidon edellyttämien toimenpiteiden toteuttaminen.” Vaikka kaatopaikkoja koskeva asetuksen säännös jossain määrin täsmentää YSL:n säännöstä, ei sitäkään voida pitää kovinkaan täsmällisenä PL 80 §:n valossa. Ympäristönsuojelulain jätehuoltoa koskevan vakuuden laskemisen perusteista olisi syytä säätää tarkemmin lain tasolla.

Ympäristöministeriön asetus yleisimpien jätteiden sekä ongelmajätteiden luettelosta (22.11.2001/1129) toimeenpanee Euroopan komission vastaavan päätöksen (2000/532/EC). Asetus sisältää yleisimpien jätteiden ja ongelmajätteiden luettelon. Asetusta käytetään jätteen luokitteluun, kun esine tai aine on muutoin laissa ja direktiivissä olevan määritelmän perusteella katsottu jätteeksi. Vaikka ongelmajäte-luokituksella voi olla tuntuja seurauksia jätteen haltijan oikeusasemaan, luettelo on teknisluontoinen ja pitkälti sidottu EY-sääntelyyn. Tosin direktiivin sisältyy myös mahdollisuus kansallisen harkinnalla tiukentaa ongelmajättemäärittystä. Kaiken kaikkiaan olisi tarkoituksenmukaista jos jäteluettelosta voitaisiin jatkossakin säätää valtioneuvoston asetuksella.

Taulukko 1. Jäteasetuksen säännöksiä koskevat toimenpiteet.

Säännös	Toimenpide
1 § Tarkemmat säännökset jätelain soveltamisesta	Siirretään lakiin
2 § Jätelain soveltaminen puolustusvoimissa	Siirretään lakiin
3 § Luokittelu jätteeksi + liite I	Poistetaan
3a § 1 mom. Luokittelu ongelmajätteeksi + liite 2 ja 3	Luokittelu ongelmajätteeksi säilytetään Liitteet 2 ja 3 poistetaan
3a § 2 mom. Jäteluokitusta koskevan hallintopäätöksen perusteet	Siirretään lakiin
4 § Jätteen hyödyntämisen ja käsittelyn määrittäminen	Siirretään lakiin tai lisätään valtuutus uuteen lakiin
4a § Julkinen toiminta	Selkeämpi vastuunjako lakiin – mikä vastuunjaon peruste uudessa laissa?
7 § Jätteen kuormaus ja kuljetus	Siirretään lakiin
8 § Jätteen hyödyntäminen ja käsittely	Tarpeelliset osat siirretään lakiin
9 § Jätteen hyödyntämis- ja käsittelypaikan poistaminen käytöstä	Siirretään lakiin
10 § Jätteen hyödyntämis- tai käsittelypaikan vastaava hoitaja	Siirretään lakiin tai poistetaan (ks. YSL 42 § 4 momentti)
11 e § Jätteen siirron vakuus	Siirretään lakiin tarpeellisin osin
11 g Tullitoimipaikkojen määrääminen	Siirretään lakiin
14 b § Jätetiedostoon hyväksytyn toiminnan valvonta	2 momentti siirretään lakiin
15 § Jätehuoltotyöstä sopiminen	Siirretään lakiin
16 § Jätehuoltotoistista aiheutuneiden kustannusten takaisinperintä	Siirretään lakiin
17 § Ympäristöhallinnon tehtävät	Siirretään lakiin
18 § Asiantuntijaviranomaiset ja laitokset	Siirretään lakiin
20 § Jätelain noudattamisen valvonta puolustusvoimissa	Siirretään lakiin
21 § Jätetiedostojen yhteistiedosto	Siirretään lakiin, jos säännös tarpeen
22 § Jätteitä ja jätehuoltoa koskevien tietojen säilyttäminen	Siirretään lakiin
23 § Tarkastuksen suorittaminen	Siirretään lakiin

3.5

Jätehuoltoa koskevat säädökset

Jätehuoltoa säännellään jätelain lisäksi myös ympäristönsuojelulaissa (86/2000), jonka yleisiä periaatteita (4 §) ja velvollisuuksia (5 §) sekä sijoituspaikan valintaa (6 §) ja pilaamiskieltoja (7–8 §) koskevat säännökset soveltuvat myös jätteisiin ja jätehuoltoon. Erityisesti pilaamiskiellot ovat olennaisia toiminnan reunaehtoja jätehuoltotoiminnoille. Ympäristönsuojelulain 12 §:n 4 kohdan mukaan valtioneuvosto voi säätää ”jätteen laitos- tai ammattimaisen hyödyntämisen tai käsittelyn ympäristönsuojeluvaatimuksista ja valvonnasta”. Näin ollen jätelain lisäksi myös ympäristönsuojelulaissa on säädetty sekä jätehuollon aineellisoikeudellisista edellytyksistä että valtioneuvoston valtuutuksesta säätää tarkemmin siihen liittyvistä ympäristönsuojeluvaatimuksista.

Valtioneuvoston päätös kaatopaikoista (4.9.1997/861). EU:n kaatopaikkoja koskeva sääntely on Suomessa pantu toimeen valtioneuvoston päätöksellä jo ennen direktiivin (1999/31/EY) hyväksymistä. Kaatopaikkapäätös on vaikutuksiltaan keskeisin jätehuoltosäädös vuosikymmeniin: tiukentuneen sääntelyn johdosta jätteen kaatopaikkasijoituksen kustannukset ovat moninkertaistuneet, mikä on ohjannut jätevirtoja muualle. Kaatopaikkapäätös sisältää varsin yksityiskohtaisia ja osin teknisluontoista sääntelyä liittyen kaatopaikan sijoittamiseen, rakentamiseen, toimin-

taan sekä lopulta kaatopaikan sulkemiseen ja tämän jälkeiseen seurantaan. Säädos on alunperin annettu jätelain 18 §:n, 26 §:n sekä 78 §:n 3 momentin nojalla – näistä jätelain 26 § kumottiin ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä. Kaatopaikkapäätökseen jälkikäteen asetuksella tehtyjen muutosten osalta valtuutusta ei ao. asetuksissa mainita.

Ennen kaatopaikkapäätöksen voimaantuloa kaatopaikkojen sääntely oli varsin yleisluontoista – konkreettisempi ohjaus toteutui lähinnä ympäristölupien kautta. Jätelain kaatopaikkoja koskeva sääntely rajoittuu 3 luvun jätehuollon järjestämistä koskeviin yleisiin huolehtimisvelvollisuuksiin, joista yksikään ei ole erityisesti suunnattu kaatopaikkatoimintaan. Jätelain 6 §:n 4 ja 5 kohdat määrittävät yleisesti jätehuollossa noudatettavia ympäristönsuojeluvaatimuksia. Kaatopaikkojen erityissääntely sisällytettiin jätelain säätämisen yhteydessä jäteasetuksen 8 §:n 1 momentin 1 kohtaan ja 9 §:ään. Pitkälti tästä syystä jätelain ja kaatopaikkapäätöksen sisältämän sääntelyn välinen yhteys on perustuslain 80 § 2 momentin kannalta heikko. Kaatopaikkapäätöksen aineellisoikeudellinen kiinnekohta onkin enemmän ympäristönsuojelulain maaperän ja pohjaveden pilaamiskielloissa kuin jätelain säännöksissä.

Kaatopaikkapäätöksen säännöksiä ei voi niiden yksityiskohtaisuuden ja teknisluontoisuuden vuoksi pitää lain tasolle kuuluvina. Ne voidaan johtaa yhtäältä jätelain yleisistä huolehtimisvelvollisuuksista ja toisaalta ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaisista pilaamiskielloista. Tästä huolimatta uudessa jätelaissa yleisiä velvollisuuksia voitaisiin täsmentää esimerkiksi nykyisen jäteasetuksen 8 § 1 momentin 1 kohtaa kaltaisella kaatopaikkatoiminnan vaatimustasoa tai jätteen loppukäsittelyn laatuvaatimuksia yleisemmin koskevalla säännöksellä. Lisäksi kaatopaikan määritelmää sekä pysyvän ja biohajoavan jätteen määritelmiä tulisi harkita lakiin nostettavaksi niiden mahdollisen yleisemmän käyttötarkoituksen johdosta.

Valtioneuvoston asetus jätteenpoltosta (15.5.2003/362). Jätteenpolttoasetuksella saatettiin voimaan EU:n direktiivi jätteenpoltosta (2000/76/EY). Jätteenpolttoasetus sisältää ympäristönsuojelulliset vaatimukset kaikelle jätteenpoltolle.⁵⁰ Asetuksen säännökset koskevat mm. poltettavan jätteen laadun selvittämistä, poltto-olosuhteita, päästöjä ilmaan ja veteen, päästöjen mittaamista, toimintaa häiriötilanteissa ja poltossa syntyvän jätteen käsittelemistä ja hyödyntämistä. Asetus on annettu ympäristönsuojelulain 11 §:n ja 16 §:n sekä jätelain 18 n §:n nojalla.

Jätteenpolttoasetuksen säännökset ovat yksityiskohtaisia ja osin teknisluontoisia. Säännökset on johdettavissa ympäristönsuojelulain periaatteista ja jätelain 3 luvun mukaisista yleisistä huolehtimisvelvollisuuksista – tosin jätteen polttoa koskeva asetuksenanto ei ole yhtä selvästi sidottavissa esimerkiksi maaperään ja pohjaveden pilaamiskieltoihin kuin kaatopaikkatoiminta. Näin ollen jätteenpolttoasetuksen säännöksiä ei ole tarvetta nostaa lain tasolle.

Valtioneuvoston asetus eräiden jätteiden hyödyntämisestä maarakentamisessa (28.6.2006/591). Jätteiden maarakennuskäyttöä koskeva asetus on annettu sekä ympäristönsuojelulain että jätelain nojalla. Asetuksen tarkoituksena on edistää jätteiden hyödyntämistä mahdollistamalla jäiden käyttö maanrakentamisessa ilman erillistä ympäristölupaa. Jos hyödyntäminen tapahtuu asetuksessa säädettyjen vaatimusten mukaisesti, toimintaan sovelletaan lupamenettelyn sijasta ilmoitusta ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Asetuksen soveltamisala on rajoitettu yhtäältä tietyn tyyppisiin hyödyntämiskohteisiin ja toisaalta vain pohjavesialueiden ulkopuolella tapahtuvaan hyödyntämiseen (2 §). Asetus sisältää hyödyntämisen rakentamisteknisiä vaatimuksia. Lähinnä maaperän, pohja- ja pintavesien pilaantumisen estämiseksi säädetyt vaatimukset voidaan johtaa jätelain 3 luvun yleisistä velvollisuuksista sekä

⁵⁰ Jätteenpolttoasetuksen säätämisen yhteydessä kumottiin valtioneuvoston päätökset ongelmajätteen poltosta (842/1997) ja yhdyskuntajätettä polttavien laitosten aiheuttaman ilman pilaantumisen ehkäisemisestä (626/1994), sekä öljyjätehuollosta annetun valtioneuvoston päätöksen (101/1997) 7 §, joka koskee öljyjätteen polton savukaasujen päästömääräyksiä.

ympäristönsuojelulain maaperän- ja pohjaveden pilaamiskielloista. Maanrakennusasetus on ongelmaton PL 80 §:n näkökulmasta.

Taulukko 2. Jätehuoltosäännöksiä koskevat toimenpiteet.

Säännös	Toimenpide
Kaatopaikkapäätöksen (861/1997) 2 § 3 momentin 1 kohdan kaatopaikan määritelmä	Harkittava siirtämistä uuteen jätelakiin – päätökseen viittaus lain määritelmään
Eri jätelajeja koskevat määritelmät 2 § 3 momentin 2–4a kohdissa	Harkittava siirtämistä jätelakiin, jos määritelmillä yleisempää käyttöä

3.6

Tuottajavastuun sääntely

*Tuottajavastuujärjestelmässä*⁵¹ jätehuoltovastuu kohdennetaan jätteen haltijan tai julkisen toimijan sijasta ”tuottajaan” eli tuotteen valmistajaan tai maahantuojaan.⁵² Tuottajavastuu voi koskea joko kollektiivina tietyn tuoteryhmän tuottajayhteisöä tai vaihtoehtoisesti jokaista yksittäistä tuottajaa. Vastuu voidaan sisällöllisesti jakaa toiminnalliseen (operatiiviseen) ja kustannusvastuuseen. Järjestelmän perusideana on parantaa tuotteiden materiaalitehokkuutta kohdentamalla jätehuoltovastuu siihen tahoon, jolla on mahdollisuus vaikuttaa tuotteen suunnitteluun.⁵³

Jätelakiin lisättiin 3a luku (452/2004), joka sisältää tuottajavastuusääntelyn perusteet. Lisäksi kaikkien tuottajavastuun piiriin kuuluvien jätelajien jätehuollosta on säädetty alemmanasteisilla säädöksillä. Ajoneuvojen käytettyjä renkaita (1246/1995) ja keräyspaperia (883/1998) koskevat valtioneuvoston päätökset ovat kansallista perua. Sen sijaan valtioneuvoston päätös pakkauksista ja pakkausjätteistä (962/1997)⁵⁴ sekä valtioneuvoston asetukset romuajoneuvoista (581/2004) ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta (852/2004) pohjautuvat EU:n sääntelyyn.⁵⁵ Samoin pattereita ja akkuja koskeva valtioneuvoston asetus (422/2008), joka tuli voimaan syyskuussa 2008.⁵⁶

Sähkö- ja elektroniikkalaitteita (SER), romuajoneuvoja sekä pattereita ja akkuja koskevat säännökset on annettu perustuslain muutoksen jälkeen, joten ne ovat läpikäyneet tiukemman normikontrollin kuin ennen perustuslain muutosta säädetyt valtioneuvoston päätökset.⁵⁷ Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota tuottajavastuusääntelyn avoimiin asetuksenantovaltuuksiin, mutta totesi samalla sääntelyn erityispiirteiden (tuotekohtaisuus, kohteena rajattu määrä elinkeinonharjoittajia) puoltavan sitä, että merkittävä osa sääntelystä voidaan antaa asetustasolla.⁵⁸

Valtioneuvoston päätös käytöstä poistettujen renkaiden hyödyntämisestä ja käsittelystä (12.10.1995/1246). Päätöksessä on säännökset tuottajatiedostoon tehtävän ilmoituksen sisällöstä (3 §), renkaiden jätehuollosta (4 §) ja tuottajan tiedonantovelvollisuudesta toimivaltaiselle viranomaiselle. Edellisistä vain 4 § oli alkuperäisessä säädöksessä. Päätöksen 3 § ja 5 § on säädetty (23.6.2004/583) täsmentämään tuottajavastuuta koskevia jätelain 18 f §:n ja 50 b §:n säännöksiä.

51 Jätedirektiivissä käytetään ilmaisua laajennettu tuottajavastuu (extended producer responsibility).

52 Ks. mm HE 152/2003 ja jätelain 18 c §.

53 EU:n tuottajavastuusääntely ei edellytä, että tuottajat vastaisivat käytännön jätehuollosta, vaan jätehuolto voidaan järjestää osana muuta kunnan järjestämää jätehuoltoa. Tärkeintä on, että tuottajat vastaavat jätehuollon kustannuksista.

54 Direktiivi pakkausjätteistä (94/62/EY).

55 Direktiivit sähkö- ja elektroniikkaromusta (2002/96/EY) ja romuajoneuvoista (2000/53/EY).

56 Direktiivi 2006/66/EY.

57 Tosin myös jälkimmäisiä muutettiin tietyiltä osin lainmuutoksen yhteydessä. Jätelain 3a lukua koskevan voimaatulosäännöksen mukaan pakkauksia, renkaita ja keräyspaperia koskevat valtioneuvoston päätökset jäivät voimaan ”siltä osin, kun ne eivät ole ristiriidassa tämän lain kanssa, kunnes ne on korvattu tämän lain nojalla annetuilla valtioneuvoston asetuksilla.” Lähinnä informatiivisen säännöksen taustalla on oletus siitä, että mainitut säädökset eivät kaikilta osin ole johdettavissa jätelain säännöksistä – tai ovat osin jopa ristiriidassa sen kanssa.

58 PeVL 1/2004 vp.

Päätöksen 4 §:ssä säädetään renkaiden jätehuollossa noudatettavasta hierarkiasta (1 mom.) ja hyödynnettäväksi kelpaamattomien renkaiden pitämisestä erillään muista jätteistä (2 mom.). Säännökset eivät ole ristiriidassa uuden jätedirektiivin hierarkian kanssa. Päätöksen jätehierarchyä koskevalla säännöksellä ei tule olemaan itsenäistä merkitystä renkaiden koskevien jätehuoltovelvoitteiden kannalta, koska uusi jätelaki tulee sisältämään viisiportaisen jätehierarchyä (ennaltaehkäisy, uudelleen käytön valmistelu, kierrätys, muu hyödyntäminen, loppukäsittely). Päätöksen 4 § (uudelleen käyttö, kierrätys, energiahyödyntäminen) ei täsmennä tätä yleisenä lähtökohtana pidettävää hierarkiaa.

Päätöksen 4 § 2 momentin mukaan ”renkaat, joita ei voida hyödyntää, on varastoitava erillään muista jätteistä tarkoituksena niiden mahdollinen myöhempi uudelleen käyttö tai muu hyödyntäminen”. Säännös on johdettavissa jätelain 6 §:n 1 momentin 7 kohdasta. Tästä huolimatta on arvioitava, voitaisiinko jatkossa kaikkien tuottajavastuujätteiden erottelusta ja erillään pitämisestä säätää laissa niin, että asetustasolla annettavat jättekohtaiset säännökset eivät olisi tältä osin tarpeellisia.

Valtioneuvoston päätös pakkauksista ja pakkausjätteistä (23.10.1997/962). Ns. pakkausjätepäätös sisältää pakkauksen valmistusta ja jätehuoltoa koskevia vaatimuksia. Lisäksi päätös sisältää täsmennyksiä säännöksiä mm. pakkausten merkinnästä, ilmoituksesta tuottajätiedostoon sekä pakkausjätteitä koskevan seurantatietojen antamisesta. Pakkausjätepäätöksen tarkoituksena on 1 §:n mukaan ”vähentää pakkauksista ja pakkausjätteistä aiheutuvia ympäristöhaittoja ja samalla ehkäistä kaupan esteiden syntyminen sekä kilpailun vääristyminen ja rajoittuminen”.

Pakkauspäätöksen 1 §:n 2 momentissa on jätehierarchyä koskeva säännös (synnyn ehkäisy – uudelleen käyttö – kierrätys – muu hyödyntäminen). Päätöksen 3 §:ssä (määritelmät) on määritelty uudelleenkäyttö, kierrätys, ja ehkäisy sekä viitattu hyödyntämisen osalta jätelain määritelmään. Pakkauspäätöksen hierarchyä täsmentää nykyisen jätelain mukaista yleistä jätehierarchyä ja vastaa etusijajärjestykseltään uuden jätedirektiivin hierarchyä. Hierarchyäan liittyvät direktiivin määritelmät tullaan ottamaan sellaisenaan uuteen lakiin. Pakkausjätepäätöksen 3 §:n 6 kohdan uudelleen käyttö on täsmällisempi kuin uuden jätedirektiivin vastaava määritelmä (3 artiklan 13 kohta). On harkittava, tuleeko täsmennykset tältä osin edelleen säilyttää asetuksen tasolla. Kierrätyksen määritelmän osalta jouduttaneen myös säilyttämään pakkausjätepäätöksen 3 §:n 8–9 kohdat koska vastaavat täsmennykset on myös pakkausjätettä koskevassa direktiivissä.⁵⁹ Muilta osin pakkauspäätöksen 3 §:n määritelmät koskevat vain pakkausjätehuoltoa eivätkä siten poikkea jätelain ja jätedirektiivin yleisesti sovellettavista määritelmistä.

Pakkausjätepäätöksen 4–6 §:t sisältävät prosenttimääräisiä materiaalikohtaisia kierrätysvaatimuksia sekä yleisiä ja materiaalikohtaisia ehkäisy-, uudelleen käyttö-, kierrätys-, ja hyödyntämistavoitteita. Vaatimuksia muutettiin asetuksella (13.10.2005/817). Muutosten taustalla oli EU:n pakkausjätteitä koskevan direktiivin uudistaminen (2004/12/EY), tosin pakkauspäätöksen vaatimukset ovat direktiiviä tiukemmat. Pakkauspäätöksen 4–6 §:t täsmennyvät jätelain 18 j §:ssä pakkausjätteiden jätehuoltoa koskevia velvoitteita ja ne ovat PL 80 §:n kannalta ongelmattomia.

Pakkauspäätöksen 8 ja 9 §:ssä säädetään *kuluttajan ja pakkauksen kuluttajan/loppukäyttäjän sekä pakkausjätteen haltijan/kuljettajan oikeuksista* luovuttaa pakkaus pakkaajalle jätehuoltoa varten. Säännöksissä määritetään – paitsi em. tahojen oikeus luovuttaa jäte – samalla pakkaajan velvollisuus ottaa jäte vastaan jätehuoltoa varten. Mainitut säännökset ovat heikosti johdettavissa jätelain 15 §:n yleisestä jätteen luovuttamisesta ja vastaanottamisesta koskevasta säännöksestä sekä tuottajavastuun sisältöä yleisem-

⁵⁹ Direktiivissä 94/62/EY tarkoitetaan ”orgaanisella kierrätyksellä” pakkausjätteiden biologisesti hajoavien osien aerobista (kompostointi) tai anaerobista (metaaniksi käyttäminen) hajottamista mikro-organismien avulla valvotuissa olosuhteissa siten, että tuloksena saadaan stabiiloituja orgaanisia maanparannusaineita tai metaania. Kaatopaikalle viemistä ei voida pitää orgaanisen kierrätyksen muotona.

min määrittelevästä jätelain 18 c §:stä. Suoraan jätteen/tuotteen luovutusoikeutta tai vastaanottovelvollisuutta määrittävät säännökset kuuluvat kuitenkin lakiin.

Jätehuoltovelvollisuuden siirtymisestä on säädetty erikseen pakkauspäätöksen 12 §:ssä – tosin viittaamalla osin jätelakiin. Jätehuoltovastuun siirtymistä koskevat säännökset ovat yksilöiden oikeusaseman kannalta merkittäviä, joten niiden tulisi olla laissa.

Valtioneuvoston päätös keräyspaperin talteenotosta ja hyödyntämisestä (25.11.1998/883). Päätöksessä on säännökset paperinkeräyksen määrällisistä tavoitteista (3 §), tuottajätiedostoon tehtävän ilmoituksen sisällöstä (4 §), toiminnasta tiedottamisesta (8 §) ja tiedonantovelvollisuudesta (12 §).

Alkuperäisen päätöksen säännökset mm. keräyksestä, kuljetuksesta, yhteistyövelvollisuudesta sekä jätehuoltovastuun siirtymisestä on kumottu valtioneuvoston asetuksella (23.6.2005/584) jätelain tuottajavastuuta koskevan muutoksen yhteydessä. Jäljelle jääneet säännökset täsmentävät jätelain 3a luvun säännöksiä ja ovat PL 80 §:n valossa ongelmattomia.

Valtioneuvoston asetukset romuajoneuvoista (23.6.2004/581), sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta (9.9.2004/852) sekä pattereista ja akuista (19.6.2008/422). Ns. romuajoneuvo- ja SER asetukset on annettu jätelain 3a luvun säätämisen yhteydessä, paristoja ja akkuja koskeva säädös on tullut voimaan syyskuussa 2008. Asetuksilla toimeenpannaan vastaavat direktiivit.⁶⁰ Asetuksissa on mm. jätelain hierarkiaa ko. jätteiden osalta täsmentäviä säännöksiä sekä määrällisiä uudelleenkäyttö-, kierrätys- ja hyödyntämistavoitteita. Asetuksen keskeiset aineelliset säännökset koskevat jätehuollon eri vaiheissa noudatettavia ympäristönsuojeluun liittyviä vaatimuksia. Säännökset ovat johdettavissa jätelain 2 luvun ja 3 luvun yleisistä velvollisuuksista sekä jätelain 3 a luvun tuottajavastuusäännöksistä.

Ympäristö- ja terveydensuojeluun liittyvien vaatimusten lisäksi mainituissa asetuksissa säädetään mm. seuranta- ja raportointivelvoitteista ja tuottajätiedostoon tehtävien ilmoitusten sisällöstä. Säännökset täsmentävät lähinnä jätelain 3 a §:ssä säädettyjä yleisvelvoitetta sekä hyväksymismenettelyitä koskevan 8 luvun säännöksiä.

Romuajoneuvoasetuksessa säädetään edellisten ohella myös mm. romutustodistuksen antamiseen liittyvästä menettelystä sekä todistuksen sisällöstä. Romuajoneuvon viimeisen haltijan velvollisuudesta luovuttaa tuottajavastuujärjestelmän piiriin ja vastaanottajan velvollisuudesta antaa romutustodistus säädetään asianmukaisesti jätelain 18 l §:ssä.

Kaiken kaikkiaan romuajoneuvoja ja SE-romua sekä pattereita ja akkuja koskevien asetusten säännökset ovat johdettavissa jätelaista ja ne ovat täsmällisyysasteeltaan asetuksen tasolle sopivia.

Valtioneuvoston asetus eräiden juomapakkausten palautusjärjestelmistä (23.3.2005/180). Asetuksessa säädetään mm. toimivan palautusjärjestelmän edellytyksistä sekä uudelleenkäyttö- ja kierrätystavoitteista. Säännökset vastaavat pitkälle ympäristöministeriön aiemmin yksittäispäätöksissä vahvistamia pantin määriä ja kierrätystavoitteita. Vaikka asetus on säädetty jätelain nojalla, se täsmentää myös lakia eräiden juomapakkausten valmisteverosta. Kertaalleen käytettävistä juomapakkauksista, jotka eivät kuulu toimivaan palautusjärjestelmään, peritään valmisteveroa 51 senttiä litralta. Kierrätysjärjestelmiin kuuluvilta juomapakkauksilta, kuten alumiinitölkeiltä, joiden materiaali kierrätetään, veron määrä on vuoden 2007 loppuun saakka 8,5 senttiä litralta, minkä jälkeen vero poistuu. Uudelleentäytettävistä juomapakkauksista veroa ei peritä.

Asetuksen mukaan palautusjärjestelmän ylläpitäjän tulee esittää valtakunnallisena valvontaviranomaisena toimivalle Pirkanmaan ympäristökeskukselle suunnitelma lisätoimista, jos säädettyjä uudelleenkäyttö- ja kierrätystavoitteita ei saavuteta. Kier-

⁶⁰ Romuajoneuvodirektiivi (2000/53/EY), SER-direktiivi (2002/96/EY), Paristo- ja akkudirektiivi (2006/66/EY).

rätystä tehostavia lisätoimia voisivat olla esimerkiksi pantin ja tiedotuksen lisääminen. Juomapakkaus päätöksen sääntely on johdettavissa jätelain tuottajavastuuta koskevasta 3 a luvusta, erityisesti juomapakkauksia koskevasta 18 k §:stä.

Taulukko 3. Tuottajavastuuta koskeviin valtioneuvoston asetuksiin ja päätöksiin liittyvät toimenpiteet.

Valtioneuvoston päätös pakkauksista ja pakkausjätteistä (23.10.1997/962)	
3 § käsitteet: - uudelleen käyttö - kierrätys	Joudutaan säilyttämään asetuksessa?
8 § Pakkauksen luovuttaminen käytettäväksi uudelleen	Siirretään lakiin
9 § Pakkausjätteen luovuttaminen hyödynnettäväksi	Siirretään lakiin
12 § Jätehuollon järjestämisvelvollisuuden siirtyminen	Kumotaan tai siirretään lakiin

Kaiken kaikkiaan ns. pakkausjäte päätös näyttäisi olevan ainoa tuottajavastuusäädös, joka sisältää laintasolle siirrettävää sääntelyä. Lisäksi kaikkiin tuottajavastuusäätösten ns. jättehierarchyä koskevat säännökset tulisi kumota, koska niitä vastaava sääntelyn tulee lakiin. Jos ilmenee perusteita säätää tulevan lain yleisestä jättehierarchyä poikkeavasti, tästä voidaan lakiin otettavan valtuutuksen nojalla säätää erikseen. Sen sijaa hierarchyä käsitteistöön liittyvä sääntely tulee edelleen pitää asianomaisissa asetuksissa sikäli kun se täsmentää jätedirektiivin ja jätelain vastaavaa käsitteistöä.

3.7

Muu jätelajikohtainen sääntely

Valtioneuvoston päätös ongelmajätteistä annettavista tiedoista sekä ongelmajätteiden pakkaamisesta ja merkitsemisestä (29.8.1996/659). Jätelain nojalla annetun päätöksen säännökset koskevat ns. siirtoasiakirjan tekemisvelvollisuutta ja sisältöä (1 §), ongelmajätteen pakkaamisen laatuvaatimuksia (2 §) sekä pakkausmerkintöjen tekemisvelvollisuutta ja merkintöjen sisältöä (3–4 §).

Siirtoasiakirjan laatimisvelvollisuudesta ei ole säädetty jätelain 15 §:ssä tai muulla laissa. Pakkaamisen laatuvaatimuksia koskevan 2 §:n johtaminen jätelain 6 §:n 1 momentin 7–8 kohtien jätteiden erillään pitämisen velvollisuudesta ja sekoittamiskiellosta vaatii ao. lainkohtien laajaa tulkintaa. Sama koskee merkintöjä koskevaa sääntelyä päätöksen 3–4 §:ssä. Jätelain selvilläolo- ja kirjanpito velvollisuutta (51 §) sekä viranomaisen tiedonsaantioikeutta (52 §) koskevista säännöksistä ei voi johtaa merkintävelvoitteita.

Päätöksen säännökset ovat 2 §:ää lukuun ottamatta yksityiskohtaisuudessaan pääosin asetustasolle kuuluvaa sääntelyä. Tällä hetkellä jäteasetuksessa (1390/1993) on yleissäännökset jätteen keräyksestä, pakkaamisesta, tietojen antamisesta (5 §) sekä ongelmajätteiden merkinnästä (6 §). Mainittu jäteasetuksen sääntely nostetaan jossain muodossa uuteen jätelakiin. Tällöin laista johdettavuuden vaatimus päätöksen sisältämän sääntelyn osalta toteutuu. Lisäksi siirtoasiakirjan laatimisvelvollisuuden asettamista koskeva osuus päätöksen 1 §:stä ja ongelmajätteen pakkaamisvaatimuksia koskeva säännös 2 §:stä on siirrettävä lakiin.

Valtioneuvoston päätös öljyjätehuollosta (30.1.1997/101) toimeenpanee vastaavan direktiivin.⁶¹ Päätös on annettu jätelain ja kumotun ilmansuojelulain (67/1982) nojalla. Päätöksen 1 §:ssä on sen soveltamisen kannalta keskeiset öljyjätehuoltoa koskevat määritelmät. Öljyjätehuollossa on mm. ollut käytössä ”uudistamisen” (regeneration) käsite, jolla viitataan öljyjätteen uudelleen käyttöön perusöljynä. ”Uudistaminen” ero-

61 Jäteöljydirektiivi (75/43/ETY) on yhteisön vanhin jätessäädös.

aa jossain määrin yleisemmästä jätteen uudelleen käyttämisen käsitteestä. Päätöksen 2 §:ssä säädetään öljyjätehuoltoa koskevista yleisistä velvollisuuksista; käytännössä säännös määrittää öljyjätehuollossa noudatettavaa jätehierarkiaa.

Päätöksen muut säännökset koskevat öljyjätteen toimittamista asianmukaiseen paikkaan (3 §), hyödyntämistä ja käsittelyä koskevia rajoituksia (4 §), kieltoa sekoittaa eri öljyjätteitä keskenään sekä kieltoa sekoittaa öljyjätteeseen muuta jätettä (5 §), öljyjätettä polttavan kattilalaitoksen vähimmäiskokoa (6 §), uudistetun öljyn ja öljyjätteen laatuvaatimuksia (8 §) sekä kirjanpitoa, tietojen antamista, merkitsemisestä ja rekisteröintiä (9 §). Pakkokeinojen osalta päätös sisältää viittauksen jätelakiin (10 §).

Päätöksen 3 § ei merkittävästi tarkenna jätelain 12 §:ssä säädettyä jätehuollon järjestämisvelvollisuutta. Myös päätöksen 4 ja 5 §:t ovat lähinnä päällekkäisiä jätelain 6 §:n yleisten huolehtimisvelvollisuuksien ja ympäristönsuojelulain (86/2000) 7–8 §:n pilaamiskieltojen kanssa. Sen sijaan päätöksen 6 ja 8 §:t sisältävät yksityiskohtaisia ja konkreettisia velvoitteita. Polttolaitoksen vähimmäiskokoa koskevan 6 §:n alkuperä on ollut kumotussa ilmasuojelulaissa, joten se on johdettavissa lähinnä ympäristönsuojelulaista. Päätöksen 8 § asettaa ilman ympäristölupaa uudistettavalle tai poltettavalle öljyjätteelle vähimmäislaatuvaatimukset. Säännöksen tarkentavat jätelain 6 §:n yleisiä huolehtimisvelvollisuuksia ja ovat teknisluontoisia, joten ne voidaan säilyttää asetuksen tasolla sikäli kun vastaava säännös katsotaan edelleen tarpeelliseksi.⁶²

Päätöksen 9 §:ssä asetetaan eri toiminnanharjoittajille ja viranomaisille öljyjätteiden kirjanpitoa, tietojen antamista, merkitsemistä ja rekisteröintiä koskevia jätelain 9 luvun säännöksistä johdettavissa olevia velvoitteita. Päätöksen 10 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on vähintään kerran kolmessa vuodessa tarkastettava öljyjätehuoltoa harjoittavan yrityksen, kunnan tai muun yhteisön öljyjätteen vastaanotto-, hyödyntämis- tai käsittelypaikka. Tälle velvoitteelle ei näyttäisi olevan selkeää laintasoista perustaa.

Jäteöljydirektiivi (75/43/ETY) kumottiin ja jäteöljyjä koskeva erityissääntely on nyt jätedirektiivin (2008/98/EY) 21 artiklassa. Uudistuksen yhteydessä jäteöljyjä koskevaa sääntelyä on yksinkertaistettu ja purettu, minkä seurauksena jätedirektiivin em. säännökset ovat kaikki lain tasolla toimeenpantavia. Jäteöljyjä koskevaan erilliseen asetukseen ei ole enää tarvetta, vaan mahdollisesti tarvittavat teknisluontoisemmat erityissäännökset voitaisiin tältä osin sisällyttää uuteen asetustason yleissääntöön (uusi jäteasetus).

Valtioneuvoston päätös rakennusjätteistä (3.4.1997/295). Päätöksessä säädetään rakennustoiminnassa syntyvän jätteen ennaltaehkäisemisestä (4 §), sekä joidenkin jätejakeiden talteenoton ja hyödyntämisen järjestämisestä (5 §). Päätöksessä asetetut velvoitteet eivät ole rakennustoimintaan suhteutettuna mittavia ja ne täsmentävät lähinnä jätelain 6 §:n jätehuollon järjestämistä koskevia yleisiä huolellisuusvelvollisuuksia rakennustoiminnassa. Konkreettisin täsmentävä säännös on päätöksen 5 § 1 momentti, jossa luetellaan hyödynnettävät ja toisistaan erillään pidettävät rakennusjätteet. Rakennusjättepäätöksen säännöksiä voidaan pitää PL 80 §:n näkökulmasta ongelmattomia.

Valtioneuvoston päätös PCB:n ja PCT:n käytön rajoittamisesta (30.11.1989/1071) on ainoa edelleen voimassaoleva jätehuoltolain (673/1978) nojalla annettu säädös. Jätelain siirtymäsäännösten mukaan jätehuoltolain 22 §:n nojalla annetut säädökset ovat edelleen voimassa, kunnes toisin säädetään tai määrätään. Päätös ei sisällä jätteisiin tai jätehuoltoon suoraan kohdistuvaa sääntelyä, vaan siinä asetetaan PCB:tä ja PCT:tä sisältävien tuotteiden valmistusta, maahantuontia ja myyntiä koskevia rajoituksia ja kieltoja. Tässä mielessä päätös ei läpäise PL 80 §:n valossa tapahtuvaa tarkastelua. Jätelainsäädännön uudistamisen kannalta on kuitenkin olennaisempaa se, että päätöksen sisältämä sääntely kuuluu lähinnä kemikaalilainsäädännön piiriin.

⁶² Uusi jätedirektiivi ei sisällä vastaavia vaatimuksia.

Valtioneuvoston päätös PCB:n ja PCB-laitteistojen käytöstä poistamisesta sekä PCB-jätteen käsittelystä (24.9.1998/711) sisältää nimensä mukaisesti mm. aineiden ja niitä sisältävien tuotteiden käyttöä ja markkinointia koskevia kieltoja (3 §), laitteiden haltijoiden ilmoitusvelvollisuutta (4 §), selvittämismuutoksen (7 §) sekä PCB-jätteen (loppu)käsittelyä koskevaa sääntelyä. Lisäksi päätöksessä asetetaan viranomaisille velvollisuus ylläpitää luetteloita PCB-jätteestä.

Päätöksen johdanto-osan nimenomaisen viittauksen mukaan se on annettu jätelain 5 §:n ja 18 §:n valtuussäännösten nojalla. Jätelain 5 § on tarkoitettu *tuotteita koskevien rajoitusten ja kieltojen säätämiseksi*. Valtuutuksen aineellinen perusta on jätelain 4 §:n 1 momentin 2-kohdassa, jossa säädetään tuotteen valmistajan yleisistä huolellisuusvelvollisuuksista. Jätelain 18 § on puolestaan säädetty *jätehuollon järjestämisestä* koskevien säännösten täytäntöön panemiseksi. Sen aineellinen perusta on tässä tapauksessa lähinnä jätelain 6 §:n jätehuollon järjestämisestä koskevat yleiset huolellisuusvelvollisuudet. Päätöksen 7 §:n selvittämismuutoksen voidaan johtaa jätelain 51 §:n selviläolo- ja kirjanpitovelvollisuudesta.

Mainitut jätelain valtuussäännökset ovat varsin avoimia, eivätkä ne vastaa PL 80 §:n vaatimuksia tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä. Ongelma johtuu osin valtuussäännösten aineellisoikeudellisina rajauksina toimivien jätelain säännösten yleisluontoisuudesta. Sinällään itse päätöksen sisältämä sääntely on niin yksityiskohtaista, että se on syytä säilyttää asetustasolla.

Valtioneuvoston päätös puhdistamolietteen käytöstä maanviljelyksessä (14.4.1994/282) koskee yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoissa syntyvän tai muun vastaavan lietteen tai siitä valmistetun lieteseoksen käyttöön maanviljelyksessä. Päätös on annettu jätelain nojalla, koska puhdistamolietete luokitellaan jätteeksi. Lannoitelain mukaisesti valmistetut lannoitteet ovat päätöksen soveltamisen ulkopuolella. Päätös sisältää lietteen (esi)käsittelyä (4 §), sen metallipitoisuutta (5 §), käyttökohteita (6 §) ja käyttömääriä (7 §) koskevaa sääntelyä. Lisäksi päätöksessä on lietteen analysointia (8 §), tietojen antamista käyttäjille (9 §) sekä jäteveden puhdistamon haltijan kirjanpito- ja raportointivelvollisuutta (10 §) koskevat säännökset.

Päätöksen sisältämä sääntely on kauttaaltaan yksityiskohtaista ja osin hyvin teknistä. Säännökset täsmentävät jätelain 4 §:n, 6 §:n ja 51 §:n säännöksistä. Tietojen antamista lietteen käyttäjälle koskeva velvoite (9 §) on tyypillinen tuotteen valmistajalle suunnattu velvoite, jota ei voi johtaa mistään jätelain säännöksestä. Sinällään päätöksen 9 § ja siihen kytketty liite 2 kuuluvat asetuksen tasolle. Tämän tyyppisen asetuksentasoinen sääntely vaatii kuitenkin jatkossa jätteen tuottajan tiedonantovelvollisuuden perusteiden määrittelyä laissa.

Taulukko 4. Muutostarpeet muussa jätteitä ja jätehuoltoa koskevassa sääntelyssä.

Valtioneuvoston päätös ongelmajätteistä annettavista tiedoista sekä ongelmajätteiden pakkaamisesta ja merkitsemisestä (29.8.1996/659).	
1 § Ongelmajätteestä annettavat tiedot	Velvollisuus siirtoasiakirjan laatimisesta + valtuussäännös asiakirjan sisällöstä lakiin
2 § Ongelmajätteen pakkaaminen	Siirretään lakiin
Valtioneuvoston päätös öljyjätehuollosta (30.1.1997/101)	Kumotaan kokonaan. Uusi öljyjätettä koskeva sääntely lakiin

4 Jätesääntelyn uudistaminen ja virkamieshallinnon periaate

4.1

Keskeisiä kysymyksiä

Jätelain (1072/1993) voimassaolon aikana pääosa kunnista on siirtänyt jätehuoltotehtävän omistamilleen jätehuoltoyhtiöille.⁶³ Näin jätehuoltoa koskeva julkisoikeudellinen päätöksenteko ja operatiivinen toiminta ovat eriytyneet toisistaan. Esimerkiksi jätemaksuista on edelleen päätettävä erikseen jokaisessa osakaskunnassa, vaikka jätehuollon hoitaa yhteinen jätehuoltoyhtiö. Muutamat kunnat ovat järjestäneet yhteistoimintansa julkisoikeudellisessa muodossa, jolloin jätelautakunta tai kuntayhtymä hoitaa jätehuollon viranomaistehtäviä kaikkien jäsenkuntien puolesta. Jos kuntien kokonaisvastuu kotitalouksien jätehuollon järjestämisestä tai elinkeinoelämän vastaavatyypisistä jätteistä halutaan säilyttää, joudutaan arvioimaan *mitä jätehuoltoon liittyviä tehtäviä voidaan siirtää kunnan viranomaisrakenteen ulkopuolelle, ja millä edellytyksillä?*

Valvonnan tehottomuus on yksi jätesääntelyn keskeisistä ongelmista. Koska viranomaisvalvonnan resurssit näyttäisivät jatkuvasti vähenevän, lainsäädännön uudistamisen yhteydessä on myös arvioitava mahdollisuuksia siirtää valtion ja kunnan valvontatehtävää viranomaiskoneiston ulkopuolelle joko sääntelyn kohteena olevalle toimialalle itselleen tai jollekin kolmannelle taholle. *Keskeinen kysymys on, mitä jätelainsäädännön valvontatehtäviä voidaan siirtää pois viranomaiselta?* Esimerkiksi jätehuollon tuottajavastuusääntelyssä on nostettu esille joissakin muissa maissa käytössä oleva ns. clearing toiminto, jonka perusteella rahallinen vastuu jätehuollon järjestämisestä voidaan jakaa samalla alalla toimivien eri tuottajayhteisöjen välillä aiheuttamisperiaatteen mukaan. Norjassa clearing on yksityisen hoitama, mutta viranomaisen valvoma toiminto.

Perustuslain 124 §:n mukaan

”Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.”

Alun perin PeV:n käytännössä muovautuneen säännöksen lähtökohtana on, että julkisia hallintotehtäviä suorittavat vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä ainoastaan laillisesti nimitetyt virkamiehet.⁶⁴ Tästä voidaan poiketa ainoastaan säätä-

⁶³ Alueellisia kuntien omistamia jätelaitoksia on yhteensä 35. Yhtiöiden toimiala kattaa pääosan koko maasta.

⁶⁴ Ks. mm. PeVL 4/1989, 37/1992 ja 15/1994.

mällä siitä suoraan lailla tai valtuuttamalla laissa viranomaisen tietyin edellytyksin siirtämään päätöksentekovaltansa jollekin yksityiselle taholle. **Merkittävää** julkisen vallan käyttöä ei ole lainkaan mahdollista siirtää yksityiselle taholle, ainoastaan toiselle viranomaiselle.⁶⁵

Julkisen hallintotehtävän siirtäminen yksityiselle voidaan toteuttaa kolmella tavalla⁶⁶

1. Suoraan lailla – ts. ottamalla lakiin säännös, jossa aikaisemmin viranomaiselle kuulunut tehtävä annetaan yksityisen tahon hoidettavaksi.
2. Valtuuttavalla säännöksellä, jonka nojalla toimivaltainen viranomainen voi päättää tai sopia hallintotehtävän antamisesta (tarkasti tai väljästi rajatulle) yksityiselle taholle.
3. Valtuuttavalla säännöksellä, jonka nojalla hallintotehtävän antamisesta säädetään (valtioneuvoston tai ministeriön) asetuksella erikseen.

Yllä mainittuja lakitekniisiä ratkaisuja ei voi yleistäen asettaa keskinäiseen etusijajärjestykseen. Julkisten hallintotehtävien siirtoon liittyvä sääntelytapa on ratkaistava tapauskohtaisesti mm. perusoikeuksien toteutumisen, muiden perustuslaillisten vaatimusten sekä siirrettävän tehtävän laadun ja siihen liittyvien tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien perusteella.⁶⁷

4.2

Julkiset hallintotehtävät ja jätehuollon järjestäminen

Julkisen ja yksityisen välisen rajan hämärtyminen vaikeuttaa oleellisesti PL 124 §:n tulkintaa: Mitä tarkoitetaan ”julkisella” tai ”hallintotehtävällä”? Mitä on ”julkisen vallan käyttö” tai ”merkittävä julkisen vallan käyttö”? Mikä on ”viranomainen”?

PL 124 §:n tarkoittamat julkiset hallintotehtävät on jaettu *julkisen vallan käyttöön* ja viranomaisille annettuihin *julkisiin palvelutehtäviin*. Julkisen vallan käyttö tarkoittaa päättämistä yksilön *oikeuksista, velvollisuuksista tai eduista*. Jaottelu ohjaa 124 §:n tulkintaa: on helpompaa siirtää julkinen palvelutehtävä kuin varsinaista julkisen vallan käyttöä. Palvelutehtäväksi on katsottu mm. tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoon kuuluva ns. tilatukineuvonta.⁶⁸ Palvelutehtävät voidaan jakaa edelleen niihin, joilla on peruspalveluille ominainen turvaamisfunktio (välttämättömyyspalvelut) ja niihin, jotka rinnastetaan lähinnä yksityisiin palveluihin.⁶⁹

Julkisen tehtävän hoito on ennen muuta ylimpien valtionelinten ja kunnan toimintaa yleisen intressin nimissä.⁷⁰ Julkisia *hallintotehtäviä* on jaoteltu seuraavasti: velvoittaa ja rajoittaa; oikeuttaa ja myöntää; valmistelee ja panee täytäntöön; määrää ja ohjaa; valvoo ja tarkastaa; suojelee ja pelastaa; palvelee ja huolehtii.⁷¹ Perustuslain 124 §:n tarjoaman suojan ytimessä on sellainen hallinnollinen päätöksenteko, jolla on hallinnon ulkopuolisiin kohdistuvia oikeudellisia vaikutuksia; velvoittavia, kieltäviä, sallivia ja oikeutta luovia. Kunnalle jätelaissa ja ympäristönsuojelulaissa (86/2000) säädetyt eri tehtävät kattavat kaikki em. toimintakategoriat. Näin ollen ne ovat julkisen vallankäytön ja sen merkittävyyden näkökulmasta varsin erilaisia.

⁶⁵ PL 124 §:n tulkintatehtävän systematisoinnista *Keravuori-Rusanen, Marietta*: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008. Julkisen ja yksityisen suhteesta oikeustieteessä käydyin keskustelun yhteenvedosta ks. *Keravuori-Rusanen* s. 30–43.

⁶⁶ Ks. *Keravuori-Rusanen* s. 299.

⁶⁷ *Keravuori-Rusanen* 301.

⁶⁸ PeVL 20/2006 vp.

⁶⁹ *Keravuori-Rusanen* 246–260.

⁷⁰ *Keravuori-Rusanen* s. 68.

⁷¹ Myös ”hallintotoiminta” on jaoteltu eri muotoihin: hallinnollinen päätöksenteko, tosiasiallinen hallintotoiminta, hallinnon sisäinen toiminta ja yksityisoikeudellinen toiminta.

Jätelain perusteella kunta mm: järjestää jätehuollon asumisessa syntyvän (ja julkisessa palvelutoiminnassa syntyvän vastaavan) jätteen osalta; huolehtii jätelain toimeenpanemiseksi tarvittavasta neuvontatehtävistä; päättää jätteen kuljetusjärjestelmästä⁷² sekä jätteen hyödyntämisestä ja käsittelystä; hyväksyy kunnassa noudatettavan jätetaksan sekä määrää ja panee maksuun tämän perusteella yksittäiset jättemaksut; velvoittaa jätteen haltijoita antamaan jätteitä ja jätehuoltoa koskevia tietoja; hyväksyy kunnan alueella noudatettavat jätehuoltomääräykset. Ympäristönsuojelulain perusteella kunnan ympäristönsuojeluviranomainen valvoo mm. ympäristönsuojelulain ja jätehuoltolain säännösten noudattamista. Tässä ominaisuudessa kunta voi antaa toiminnanharjoittajia koskevia määräyksiä ja kieltoja sekä käyttää näiden toimeenpanemiseksi hallintopakkokeinoja.

Edellä mainituista tehtävistä jätehuollon operatiivinen järjestäminen on selvästi palvelu- tai huolehtimistehtävä, samoin jäteneuvonta. Muut sisältävätkin sitten julkisen vallan käyttöä – enemmän tai vähemmän. Esimerkiksi kunnassa noudatettava jätetaksaa koskeva päätös vaikuttaa kuntalaisten taloudellisiin etuihin. Kunnan siirtyminen jätteenkuljetusjärjestelmästä toiseen koskee sekä jätehuoltoryhtymien että kunnan asukkaiden oikeuksia ja velvollisuuksia. Kunnan lain nojalla harjoittaman norminannon (jätehuolto/ympäristönsuojelumääräyksiä) osalta on otettava huomioon myös perustuslain 80 §, jonka mukaan lainsäädäntövaltaa käyttävät vain tietyt laissa säädetyt viranomaiset. Norminantotehtävää ei siten voi antaa muulle kuin viranomaiselle.

4.3

Hallintotehtävän siirtämisen edellytykset: julkisen vallan käytön merkittävyys

Suuri osa kuntien jätehuoltoon liittyvistä tehtävistä pitää siis sisällään jonkinasteista julkisen vallan käyttöä. Jos julkisen vallan käyttö ylittää ”merkittävän” kynnyksen, sen voi siirtää ainoastaan viranomaiselle. Muuta kuin merkittävää voidaan siirtää myös yksityiselle, esimerkiksi kunnan (tai valtion) omistamalle yhtiölle.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä sellaiseksi päätöksenteoksi, joka voi sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä, on katsottu mm. rakennuslupien ja linjaliikennelupien myöntäminen.⁷³ Julkisen vallan käytön merkittävyyden arvioinnin kannalta kunnan vastuulla olevan jätteen kuljetusjärjestelmästä (JäteL 10 §) tai jätteen hyödyntämis- ja käsittelypaikasta (JäteL 13 §) päättäminen voidaan jossain määrin rinnastaa lupaharkintaan, koska perusoikeustarkastelu kytkeytyy molemmissa tapauksissa lähinnä elinkeinovapauteen. Tosin jälkimmäiset tehtävät on lailla säädetty lähtökohtaisesti kunnan toimialaan kuuluvaksi. Lisäksi kuljetusjärjestelmästä päätettäessä ei arvioida kuljetustoiminnan harjoittamisen edellytyksiä (vrt. lupasiat), vaan päätetään siitä, tarjoavatko kuljettajat palvelujaan suoraan kuluttajalle vai kilpailuttajana toimivalle kunnalle.

Taloudellisesta etuudesta päättäminen ei välttämättä sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Esimerkiksi opintotuen myöntämistä, epäämistä ja takaisinperintää koskeva päätöksenteko on voitu PeV:n mukaan antaa opintotukilautakunnalle.⁷⁴ Jätetaksan päättämisen sekä maksujen määräämisen ja maksuunpanon yhteydessä on kyse taloudellisesta etuudesta. Jätelaissa on jo nykyiselläänkin melko tarkat säännökset maksun määräämisen perusteista – tosin kunnalla on valtuudet päättää

⁷² Jätelain mukaan yhdyskuntajätteiden kuljetus voidaan kunnassa hoitaa keskitetysti ns. kunnan järjestämänä tai sopimusperusteisena, jolloin jätteen haltijat tekevät suoraan sopimukset yksityisten kuljettajien kanssa.

⁷³ PeVL 11 a/2002 vp.

⁷⁴ PeVL 14/2003 ja PeVL 47/2004.

jätehuollon kustannukset kattavan maksun lisäksi myös ns. ”ekomaksuista”. Jättemaksut ovat kuitenkin esimerkiksi kiinteistön hoidon kokonaiskuluihin verrattuna varsin pieniä. Näin ollen kunnan jätetaksaa/maksua koskeva päätöksenteko ei ole kovinkaan merkittävää julkisen vallan käyttöä – etenkin jos maksun perusteista on täsmälliset säännökset laissa.

Erityisesti itsenäiseen harkintaan perustuvaa voimakeinojen käyttöä, kuten oikeutta poistaa ja ottaa kiinni henkilöitä, pidetään poikkeuksesta merkittävänä julkisen vallan käyttönä.⁷⁵ Pakkokeinojen käyttö jätelain tai ympäristönsuojelulain nojalla voidaan siten todeta merkittäväksi julkisen vallan käytöksi. Sen sijaan käytännön valvontatoiminta, kuten tarkastuskäynnit ja valvontaraporttien kirjoittaminen, on toiminnanharjoittajien oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta vain välillisesti merkityksellistä; määräykset tai kiellot annetaan erillisinä hallintopäätösinä valvontatietojen pohjalta. Toisaalta käytännön valvonta voi edellyttää esim. pääsyä toiminnanharjoittajien tiloihin, näytteenottoa tai kirjanpidon tarkastamista. PeV:n mukaan kotirauhan piirissä tarkastusten tekeminen on merkittävää julkisen vallan käyttöä, jonka voi tehdä ainoastaan viranomainen.⁷⁶

Perustuslain 124 §:stä ei voi johtaa ehdotonta kieltoa muulle kuin itsenäiseen harkintaa perustavalle voimakeinojen käytölle. Hallintotehtävän siirtämisen edellytyksiä arvioitaessa vallan käytön ”merkittävyys” sellaisenaan ei ole ainoa merkityksellinen tekijä. Myös tarkoituksenmukaisuusseikoilla, kuten tehtävän hoitamisen kustannustehokkuudella on vaikutusta. Harkinta on tässäkin suhteessa varsin on tapauskohtaista. (PeVL 11/2006). Kun jätelainsäädännön yhteydessä arvioidaan kunnalle kuuluvan julkisen vallan käytön siirtämisen edellytyksiä, yhtenä harkintaperusteena on päätösvallan siirtämisen tarpeellisuus jätehuollon tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta. Jos ts. kunnan kokonaisvastuuta yhdyskuntajätehuollon järjestämisessä pidetään edelleen yleisen edun kannalta tarpeellisena ja järjestämis-tehtävän hoitaminen vaatii julkisten hallintotehtävien siirtämistä jätehuoltoyhtiöille, tällä seikalla on merkitystä siirrettävän julkisen vallankäytön merkittävyyden arvioinnissa. Merkittävyyden arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon, miten tarkasti vallan käytön perusteista on säädetty laissa.

Jos merkittävyyden kynnys ylittyy, tehtävä voidaan siirtää vain viranomaiselle. Viranomaiskäsite ei kuitenkaan ole aivan yksiselitteinen. Pelkästään muodollisiin perusteisiin nojaamalla viranomainen on sellainen elin, jonka henkilöstön toimintaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta.⁷⁷ Virkavastuuta sovelletaan nykyään kuitenkin varsin laajasti. Sisällöllisille kriteereille (käytännön ohjaus, valvonta, ja rahoitussuhteet) ei ole totuttu viranomaiskäsitteen tulkinnan yhteydessä juuri antamaan merkitystä.⁷⁸ Jätehuollon sääntelyn yhteydessä on arvioitava erityisesti kuntien operatiivisen yhteistoiminnan eri muotoja. Perustuslakivaliokunta on mm. harrasteilmalupien myöntämistä koskeneessa lausunnossaan erottanut toisistaan yksityisoikeudelliset ja julkisoikeudelliset yhdistykset.⁷⁹ Erottelun lähtökohtana on, että kaikki julkisoikeudelliset yhteisöt (julkisyhteisöt) eivät ole viranomaisia.

Tulkinta on jokseenkin ongelmattomaa yksityisoikeudellisen statuksen omaavien yhteisöjen kohdalla.⁸⁰ Kuntien jätehuoltoyhtiöitä ei voi pitää viranomaisina, vaikka niillä on sekä rahoituksellinen että ohjauksellinen kytkös osakaskuntien julkisoikeudelliseen organisaatioon. Tosin linjatessaan kuntien yhteistyötä toteuttamaan perustettujen yksiköiden asemaa PL 124 §:n näkökulmasta eduskunnan perustuslakivaliokunta on mm. pitänyt mahdollisena, että osittain sitovia vaikutuksia rahoituspäätöksille

75 PeVL 19/2005 ja PeVL 20/2002 vp.

76 PeVL 56/2002 vp.

77 PeVL 4/1989 vp mukaan julkista valtaa voivat viranomaisten nimissä käyttää vain virkamiehet, jotka ovat laillisesti nimitetty virkaansa.

78 Keravuori-Rusanen s. 27–273.

79 PeVL 48/2005 vp.

80 Keravuori-Rusanen s. 280.

omaavien lausuntojen antamista voitiin antaa kuntien perustamalle säätiöille. PeV antoi asiassa keskeisen merkityksen sille, että asianomaiset kunnat käyttivät säätiössä päätösvaltaa. Tässä PeV ei tosin päätenyt siihen, että ko. säätiö olisi viranomainen, vaan että sen julkisoikeudellinen kytkös vaikutti tehtävän merkittävyyden arviointiin.⁸¹ Kunnan julkisten vastuiden hoitamisen ohella kunnalliset jäteyhtiöt toimivat kuitenkin myös yksityisillä markkinoilla palvelujen tarjoajina. Näin ollen – vaikka sisällölliset kriteerit nostettaisiin viranomaiskäsitteen määrittelyssä etusijalle – kuntien jätehuoltoyhtiöiden pitäminen viranomaisina olisi jätehuollon palveluntarjoajien tasapuolisten kilpailunedellytysten turvaamisen kannalta varsin ongelmallista.

Vaikka jätehuollon alalla ylivoimainen enemmistö kunnista tekee yhteistyötä yhteisesti omistetun jätehuoltoyhtiön kautta, yhteistyötä voi tehdä myös liikelaitoksen, kuntayhtymän tai muun julkisyhteisön nimissä.⁸² Muutamia kuntayhtymiä onkin perustettu hoitamaan jätehuollon operatiivisen järjestämisen ja jäteneuvonnan lisäksi kunnalle kuuluvia jätehuollon viranomaistehtäviä.⁸³ Näiden viranomaistehtävät käsittävät myös jätehuoltomääräysten antamisen.⁸⁴ Kuntayhtymä on ts. selvästi viranomainen. Liikelaitoksen viranomaisstatukseen sen sijaan voi liittyä samantapaisia ongelmia kuin mitä kuntien omistamiin osakeyhtiöihin.

4.4

Jätehuoltoon liittyvien kunnan tehtävien siirtämisen edellytykset

PL 124 § on säädetty ensisijaisesti valtion hallintotehtävien siirtämiseen, mutta säännöksen on katsottu rajoittavan julkisen hallintotehtävän yksityistämistä myös kunnallishallinnossa.⁸⁵ Perustuslain 121 §:ssä turvattu kunnan itsehallinto merkitsee sitä, että kunnan tehtäviä voidaan lisätä tai vähentää vain lailla. Tässä yhteydessä onkin kysymys siitä, millä edellytyksin ja rajoituksin voimassaolevassa laissa kunnalle annettua jätehuoltotehtäviä voidaan siirtää kuntien itsensä ohjaamille, mutta peruskunnan julkishallinnon ulkopuolisille toimijoille. Kuntalain (365/1995) 2 §:n 3 momentin mukaan kunta hoitaa sille laissa säädetty tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.

Kunnan tehtävien jakamista kunnan erityiseen ja yleiseen toimialaan voidaan käyttää apuna tehtävänsiirron perustuslainmukaisuuden tulkinnassa. Kunnalle laissa (erityisesti) säädetty tehtävät kuuluvat erityistoimialaan. Yleinen toimiala puolestaan määrittyy vallitsevien yhteiskunta- ja oikeuskäsitysten mukaan – mitä kulloinkin on katsottava itsehallinnon piiriin kuuluvaksi.⁸⁶ Merkittävä osa ns. yhdyskuntajätehuollosta on määrätty jätelaissa kunnan vastuulle, mikä tekee siitä kunnan erityistoimialaa. Tämä lisäksi kunnan yleistoimialaan voidaan katsoa kuuluvan muita jätehuollon tehtäviä.

Kunnallisen itsehallinnon kulmakiiviin kuuluu kuntalain 2 § 3 momentissa säädetty periaate, että kunta voi suhteellisen vapaasti ratkaista, millä tavoin se tuottaa toimialaansa kuuluvat palvelut. Lakisääteinen mahdollisuus sopimusperusteiseen jätteenkuljetukseen siirtymisestä on itse asiassa eräänlainen laajennettu sovellutus tästä periaatteesta – kuntahan ei tällöin suoraan vastaa edes palvelun tuottamisesta, vaan siitä, että palvelu jollakin tavalla järjestyy (markkinoiden toimesta).

Kaiken kaikkiaan kunnan tämänhetkisten jätehuoltoon liittyvien hallintotehtävien (palvelu- ja viranomaistehtävät) siirtämisestä voidaan todeta, että perustuslaki (124 §

⁸¹ Keravuori-Rusanen s. 293.

⁸² Kunnan liikelaitoksen ja kuntayhtymän suhteesta ks. kuntalain (365/1995) 10a luku.

⁸³ <http://www.eko-kymppi.fi/aloitusnakyma.htm> ja <http://www.lapeco.fi/> (5.12.2008)

⁸⁴ Ks. esim. <http://www.lapeco.fi/maarays.html> (5.12.2008)

⁸⁵ Keravuori-Rusanen s. 292.

⁸⁶ Keravuori-Rusanen s. 291.

ja 80 §) asettaa ehdottoman yksityiselle siirtämisen kiellon ainoastaan pakkokeinojen käytön ja kunnallisten jätehuoltomääräysten antamisen osalta. Näitä voidaan siirtää vain toiselle viranomaiselle kuten kuntayhtymälle.

Jätetaksasta päättämisen ja maksun määrääminen on edellisiin verrattuna vähäistä julkisen vallan käyttöä. Valvontatoiminnan osalta voidaan sanoa samaa – esimerkiksi toiminnanharjoittahan tiloissa tehtäviä tarkastuksia PeV on luonnehtinut merkittäväksi julkisen vallan käytöksi vain siltä osin kun se rikkoo perustuslain takaamaa kotirauhaa. Jos tehtävä ei ole ehdottoman kiellon piirissä, sen siirtämistä yksityiselle on arvioitava tarkoituksenmukaisuuden ja lainsäädännöllisten rajausten riittävyyden perusteella. Tarkoituksenmukaisuusharkinta kytkeytyy lopulta myös koko yhdyskuntajätehuollon järjestämisen sääntelyvaihtoehtoihin ja kunnan toimintatapoihin sille annettujen tehtävien hoitamisessa. Paljon riippuu siitä, missä määrin jätehuolto ylipäättään mielletään julkiseksi (turvaamis)tehtäväksi. Voidaan myös kysyä, miksi kuntien yhteistyötä on välttämätöntä tai tehokasta hoitaa juuri osakeyhtiön muodossa, eikä esimerkiksi kuntayhtymänä?

Arvioinnissa on annettava jokin merkitys myös EY-oikeudelle, vaikka se ei suoraan sääntelekään julkisen hallintotehtävän yksityistämistä. EY:n perussopimuksen 16 artikla lähtee vapaa kilpailun turvaamisesta ja 86 artikla kieltää monopolit – myös julkiset. PL 124 §:n säännökselle ei jää jätehuollon järjestämisen kannalta mitään merkitystä jos oleellinen osa nyt julkiseksi palveluiksi ymmärretyistä toiminnoista onkin toteutettava avoimen kilpailun olosuhteissa. Tosin samalla on huomautettava, että tiukasti kilpailun vapautta vaalivan tulkinnan omaksuminen EY:n perussopimukseen tarkoittaisi käytännössä sitä, että valtaosassa EU:n jäsenmaista yhdyskuntajätehuollon sääntely olisi perussopimuksen vastaista.

4.5

Eri sääntelyvaihtoehtojen vertailua

Yhdyskuntajätehuollon sääntely on ennen muuta lainsäädäntöstrateginen valinta eri mallien välillä. Eri sääntelyvaihtoehtojen käytännön vaikutukset kytkeytyvät perusoikeustarkasteluun: jätehuoltovelvollisuuksien ja -oikeuksien kohdentaminen vaikuttaa siihen, kuinka hyvin eri osapuolien perusoikeudet liittyen mm. ympäristön- ja terveydensuojeluun ja omistusoikeuteen tulevat turvatuiksi.

Vaihtoehtojen ääripäinä ovat yhtäällä *vahvaan julkiseen ohjaukseen perustuva malli, ja toisaalla jätteiden haltijoiden vahvaan disponointioikeuteen ja jätehuollon palvelumarkkinoiden toimivuuteen* nojaava malli. Voimassaoleva laki jakaa yhdyskuntajätteet kunnan (kotitalous + julkinen hallinto- ja palvelutoiminta) tai haltijan (elinkeinojätteet) taikka tuotteiden valmistajien ja maahantuojien (tuottajavastuu) vastuulle. Lisäksi kunnalla on toimivalta ”vapauttaa” omaan vastuusiivounsa kuuluvien jätteiden kuljetukset ns. sopimusperusteisen järjestelmän piiriin. Valittava yhdyskuntajätehuollon vastuumalli (ks. alla) vaikuttaa siihen, mitä valtaa voidaan siirtää ja kenelle.

Jätteen tuottajan vastuuseen perustuvassa mallissa kunta ei vastaisi jätehuollon järjestämisestä miltään osin. Näin ollen se ei tekisi esimerkiksi jätetaksaa ja maksuun liittyviä päätöksiä. Kunta voitaisiin tosin jätehuollon viranomaisena edelleen valtuuttaa antamaan jätehuoltomääräyksiä. Tätä norminantotehtävää ei voisi siirtää yksityiselle, mutta se voitaisiin siirtää kuntien yhteisesti perustamalle kuntayhtymälle tai muulle viranomaiselle.

Nykyisen kaltaisessa mallissa, jossa yhdyskuntajätehuollon operatiiviset vastuut on jaettu jätteen haltijan ja kunnan välillä, julkisen vallan käytön siirtäminen kuntien jätehuoltoyhtiöille olisi varsin ongelmallista. Kunnallisen palvelutuotantonsa ohella yhtiöt kilpailevat muiden jäteyhtiöiden kanssa samoilla markkinoilla. Päättövallan siirto kunnalta jätehuoltoyhtiölle vaatisi tällöin tarkkoja lainsäädännöllisiä rajoja.

Kilpailuneutraliteetin myös käytännössä turvaavien rajausten kirjaaminen lakiin on vaikeaa – ehkä mahdotonta.

Kuntapainotteisessa mallissa kunnalla olisi julkiseen palveluvelvoitteeseen perustuva monopoli yhdyskuntajätehuollon järjestämisessä. Käytännössä kunta tai sen omistama yhtiö tuottaisi operatiivisia jätehuollon palveluja vain silloin, kun sitä ei kilpailuttamalla saada. Tällöin julkisten hallintotehtävän siirtäminen esimerkiksi yhtiölle ei olisi kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmallista.

4.6

Päätelmiä

PL 124 §:n soveltaminen ja tulkinta on ankkuroitu ”julkisen hallintotehtävän” käsitteeseen. Käsite on kaikkea muuta kuin yksiselitteinen. Onko jätehuoltoon liittyvä julkinen intressi jollakin tapaa poikkeuksellisen suuri, vai onko se samalla viivalla minkä tahansa muun palvelutuotannon kanssa? Sama kysymys voidaan esittää EY:n perussopimuksen 16 ja 86 artiklojen näkökulmasta. Suomessa ja useimmissa muissa EU:n jäsenmaissa on tähän saakka lähdetty siitä, että yhdyskuntien jätehuolto voidaan ja tulee määrätä kokonaan tai osittain julkisen vallan yksinoikeudeksi. EY-oikeuden soveltamista valvovat elimet eivät välttämättä ole asiasta samaa mieltä.

PL 124 §:n ydinfunktio on *demokraattisen päätöksenteon ja ohjauksen turvaaminen* julkisten hallintotehtävien organisoinnissa ja toisaalta oikeusturvan takaamisen hallintotehtäviä siirrettäessä. Säännöksen salliva näkökulma korostaa julkisen hallinnon joustavaa kehittämistä, kun taas rajoittava näkökulma painottaa virkamieshallinnon periaatetta.⁸⁷ Kunnan roolin ja järjestämisvastuun laajuuden arvioinnissa on viime kädessä kysymys siitä, kuinka tärkeäksi julkisen vallan kontrolli jätehuollon yhteydessä koetaan. Liittyykö ts. jätehuollon järjestämiseen – ja samalla sen sääntelyyn – sellainen turvaamisfunktio, jota ei voida luovuttaa markkinatalouden hoidettavaksi. Tähän perustuslaki ei tarjoa vastausta, vaan kyse on lainsäätäjän viime kädessä poliittisesta valinnasta.

Jos lainsäätäjä päättää, että jätehuoltoon edelleen liittyy julkisen vallan kontrollitarve ja nimenomaan kunnat on velvoitettava hoitamaan jätehuoltoa tai osaa siitä, PL 124 § voi tarvittaessa joustaa päätöksenteon tehokkuuden edistämiseksi, kunhan tämä on tarkoituksenmukaista tehtävän hoitamisen kannalta. Toisaalta jos merkittävää julkisen vallankäyttöä halutaan tehokkuussyistä antaa peruskunnan viranomaisorganisaation ulkopuolelle, on perusteltava miksi juuri yhtiömuoto on paras tapa hoitaa kuntien yhteistoimintaa jätehuoltoalalla. Kunnat voivat tehdä yhteistyötä myös viranomaisen muodossa.

⁸⁷ Keravuori-Rusanen, s. 261–263.

LYHENTEET

EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
HE	Hallituksen esitys
PL	Perustuslaki
PeV	Eduskunnan perustuslakivaliokunta
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö

VALTIOPÄIVÄASIAKIRJAT

HE 309/1993 vp.
HE 152/2003 vp.
PeVL 14/1982 vp.
PeVL 18/1983 vp.
PeVL 2/1986 vp.
PeVL 4/1989 vp.
PeVL 13/1989 vp.
PeVL 3/1990 vp.
PeVL 9/1990 vp.
PeVL 37/1992 vp.
PeVL 15/1994 vp.
PeVM 25/1994 vp.
PeVM 10/1998 vp.
PeVL 24/2000 vp.
PeVL 11 a/2002 vp.
PeVL 20/2002 vp.
PeVL 56/2002 vp.
PeVL 62/2002 vp.
PeVL 64/2002 vp.
PeVL 14/2003 vp.
PeVL 1/2004 vp.
PeVL 47/2004 vp.
PeVL 19/2005 vp.
PeV 25/2005 vp.
PeVL 48/2005 vp.
PeVL 20/2006 vp.
PeV 47/2006 vp.
PeVL 3/2007 vp.

LÄHTEET

- Eränkö, Leena: Kuka omistaa jätteen? Ympäristö- ja Terveys 10/2008.
- Hautamäki, Veli-Pekka: Asetusehdotusten ja asetusten perustuslainmukaisuus, LM 4/2007, s. 659–681.
- Hidén, Mikael: ”Normaali, kohtuullinen, järkevä” ja muita kuvauksia. Hajahuomioita suhtautumisista perusoikeussuojan rajanvetokriteereihin. LM 7–8/2002, s. 1168–1184.
- Hollo, Erkki – Forss, Matias – Harju-Oksanen, Mari-Linda – Helander, Outi Kanerva, Jaakko – Karjalainen, Miisa – Leppäkorpi, Suvi-Tuulia: Katsaus eräiden EU-maiden jätelainsäädäntöön. Ympäristöministeriön raportteja 23/2008. ISBN 978-952-11-3227-8. Julkaisu on saatavana vain sähköisessä muodossa.
- Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008.
- Kumpula, Anne: Ympäristö oikeutena. Helsinki 2004.
- Lainlaatijan perustuslakiopas. Oikeusministeriön julkaisuja 2006:11.
- Länsineva, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä ja kaivoslainsäädännön uudistaminen. Oikeustiede Jurisprudentia XXXIX:2006 s. 97–150.
- Määttä, Tapio: Maanomistusoikeus. Tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Helsinki 1999.
- Ojanen, Tuomas: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Forum Iuris 2003.
- Paunio, Elina: Ympäristönsuojelu ja tavaroiden vapaa liikkuvuus perusoikeuksien näkökulmasta EU:ssa. LM 6/2007.
- Paremmen sääntelyn toimintaohjelma. Osa 3. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 10/2006.
- Salo, Heikki - Snellman, Leo: Jätelainsäädäntö. Jyväskylä 1994.
- Tepora, Jarno: Johdatus esineoikeuteen. Helsinki 2006.
- Tuomainen, Jouko: Vastuu pilaantuneen ympäristön puhdistamisesta. Vaajakoski 2006.
- Viljanen, Veli-Pekka: Oikeusjärjestyksen valtiosääntöistyminen. LM 3/2003 s. 444–448.
- Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.
- Perusoikeusjärjestelmä ja ympäristö. Teoksessa Oikeus ja oikeudenmukaisuus, Joensuun yliopisto 1999, s. 91–101.

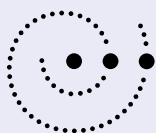
KUVAILEHTI

<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö Ympäristönsuojeluosasto			<i>Julkaisu-aika</i> Kesäkuu 2009
<i>Tekijä(t)</i>	JÄLKI-työryhmä, Jussi Kauppila			
<i>Julkaisun nimi</i>	Jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Ympäristöministeriön raportteja 14/2009			
<i>Julkaisun teema</i>				
<i>Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut</i>				
<i>Tiivistelmä</i>	Raportissa tarkastellaan keskeisimpiä jätelainsäädännön uudistamiseen liittyviä perustuslakikysymyksiä. Päähuomio on perusoikeuksissa, jätesäätelyn oikeassa hierakksessa tasossa (PL 80 §) ja ns. virkamieshallinnon periaatteen (PL 124 §) toteutumisessa.			
<i>Asiasanat</i>	Lainsäädäntö, jätehuolto			
<i>Rahoittaja/ toimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö			
		ISBN 978-952-11-3485-2 (PDF)		ISSN 1796-170X (verkkokj.)
	<i>Sivuja</i> 44	<i>Kieli</i> suomi	<i>Luottamuksellisuus</i> julkinen	<i>Hinta (sis. alv 8 %)</i>
<i>Julkaisun myynti/ jakaja</i>	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
<i>Julkaisun kustantaja</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Helsinki 2009			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Miljövårdsavdelningen	Datum Juni 2009
Författare	JÄLKI-arbetsgruppen, Jussi Kauppila	
Publikationens titel	Jätelainsäädännön perustuslakikysymyksiä (Revidering av avfallslagstiftningen och grundlagsfrågor)	
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 14/2009	
Publikationens tema		
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt		
Sammandrag	I rapporten granskas vissa grundlagsfrågor vid revideringen av avfallslagstiftningen. Speciell uppmärksamhet fästs vid grundrättigheter, lagbundenhetsprincipen (GL 80 §) samt principen om tjänstemannaförvaltningen (GL 124 §).	
Nyckelord	Lagstiftning, avfallshantering	
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet	
	ISBN 978-952-11-3485-2 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 44	Språk Finska
	Offentlighet Offentlig	Pris (inneh. moms 8 %)
Beställningar/ distribution	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2009	

Raportissa tarkastellaan keskeisimpiä jätelainsäädännön uudistamiseen liittyviä perustuslakikysymyksiä. Päähuomio on perusoikeuksissa, jätesääntelyn oikeassa hierakkeisessa tasossa (PL 80 §) ja ns. virkamieshallinnon periaatteen (PL 124 §) toteutumisessa.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT